

DIE GESCHICHTE DER FÜRSORGEGESETZGEBUNG
IN BAYERN

vorgelegt von
Susanne Hauser

1986



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554609_0013

DIE GESCHICHTE DER FÜRSORGESETZGEBUNG
IN BAYERN

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
Susanne Hauser

1986

Referent: Prof. Dr. Zacher

Korreferent: Prof. Dr. Gallwas

Tag der mündlichen Prüfung:

2. Dezember 1986

Das Thema und der fachliche Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden mir von Herrn Professor Dr. Hans F. Zacher vorgegeben.

Herr Prof. Dr. Zacher hat durch seine eingehende begleitende wissenschaftliche Kritik und nicht zuletzt durch sein entgegenkommendes persönliches Verständnis maßgebliches Verdienst am Zustandekommen meiner Dissertation. Hierfür danke ich ihm vielmals.

I

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Literaturverzeichnis	XI
A Grundlegung	1
I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund	1
II. Begriff der Fürsorge	6
III. Themeneingrenzung	12
B Von den Anfängen der bayerischen Armen- gesetzgebung unter den bayerischen Kur- fürsten bis zum entstehenden Königreich	17
I. Die Zeit der Bayerischen Kurfürsten - von Kurfürst Maximilian I. (1597- 1651) bis Kurfürst Maximilian III. Joseph (1745-1777)	18
1. Die staatsrechtlichen Verhältnisse und die Behördenorganisation Altbayerns bis zum ausgehenden 18. Jahrhundert	18
a) Die Landstände und ihre Bedeutung	18
b) Die Organisation von Verwaltung und Rechtspflege	22
2. Das Versagen des mittelalterlichen Almosen- gedankens und die zunehmende Bettlerplage als Ausgangspunkte einer organisch gewach- senen Fürsorgegesetzgebung in Bayern	28

II

	Seite
a) Veränderung der Grundlagen der Armenpflege	28
b) Ursprünge der Armengesetzgebung	30
c) Armengesetzgebung unter Maximilian I.	30
3. Die zögernde Weiterentwicklung der Armenpflege während der Regierungsepoche von Kurfürst Ferdinand Maria (1651-1679)	37
a) Bettel- und Armenmandat vom 5. Januar 1655	37
b) Die Bedeutung Johann Joachim Bechers	40
4. Die Armenfürsorge unter der Regierungsperiode Max Emanuels (1679-1726)	43
a) Die politische Situation	43
b) Landesinterne Tätigkeit Max Emanuels	44
c) Gesetzgebung zur Zeit Max Emanuels	46
d) Die Zeit der österreichischen Besatzung	49
e) Die Rückkehr Max Emanuels	51
5. Die Bemühungen Kurfürst Karl Albrechts (1726-1745) um die Revision der Bettelordnung und der Einsatz der eigenen Arbeitskraft der armen Bevölkerung zum Zwecke der Selbsthilfe	52
a) Der Memoire der Landschaftsverordnung	52
b) Heimatrechtliche Bestimmungen	53
c) Ergänzung der bestehenden Bestimmungen	54
d) Verschärfung der Strafbestimmungen und Arbeitsbeschaffung	56
e) Die Armendeputation von 1745	57
II. Die Zeit von Kurfürst Max III. Joseph (1745-1777) bis zum Ende des Ancien Régime	58
1. Die Bemühungen Max III. Josephs, des "Vielgeliebten", in sozialpolitischer Hinsicht	58

III

Seite

a)	Wandel im Staatsverständnis	58
b)	Suche nach neuen Finanzierungsmitteln für die Armen	60
c)	Neue Regelung des Münchner Armenwesens	65
d)	Die Bedeutung des Mandats vom 27. Juli 1770	66
e)	Auswirkungen der Sozialpolitik Max III. Josephs	67
2.	Die Auswirkungen des Pfalz-Bayerischen Zwischenspiels unter Kurfürst Karl Theodor von der Pfalz (1777-1799) auf die Gesetzgebung im fürsorgerechtlichen Bereich	69
a)	Verordnung vom 3. März 1780	70
b)	"Deputation im Bettelwesen" vom 22. Oktober 1781	72
c)	Situation des Münchner Armenwesens	74
d)	Die Verordnung vom 25. März 1790	77
e)	Die Bedeutung Rumfords für die Armenpflege	78
f)	"Abrechnungstabelle über die beym churfürstlichen Armeninstitut in München eingegangenen Einnahmen"	79
3.	Überblick über das am Ende des 18. Jahrhunderts in Bayern geltende Recht bezüglich des Armenwesens	82
a)	Begründung der Unterstützungsverbindlichkeit der Kommunen	82
b)	Finanzierung der Armenpflege	83
c)	Kennzeichnung der Armen	85
	Die moderne Entwicklung der Fürsorgegesetzgebung als Folge von Bayerns Aufbruch zum modernen Staat	86
I.	Die neuzeitliche Entwicklung der Fürsorgegesetzgebung unter König Max I. (1806-1825) bis zur Sozialgesetzgebung von 1867 unter König Ludwig II. (1864-1886)	88

	Seite
1. Die Begründung des neuen bayerischen Staates als Ausgangspunkt einer neuzeitlichen Fürsorgegesetzgebung	88
a) Die territoriale Entschädigung durch den Reichsdeputationshauptschluß	88
b) Der Vertrag von Brunn und der Friede von Preßburg	90
c) Die Entstehung des Königreiches	91
d) Der Wiener Kongreß und der Münchner Vertrag	92
2. Montgelas' innenpolitisches Wirken unter König Max I. (1806-1825) bis zum Jahre 1817	94
a) Die Amtsübernahme	94
b) Gemeindliche und übergemeindliche Selbstverwaltung	95
c) Der Weg zur Verfassung von 1808	96
d) Die Reform der Verwaltung	99
e) Die Armengesetzgebung unter Montgelas' Einfluß	100
f) Die Verordnung vom 17. November 1816	105
3. Der allmähliche Untergang der "Provinzialrechte" im Bereich der Armenpflege	115
a) Der Weg von der Territorialgesetzgebung zum einheitlichen Landesrecht	115
b) Die Sonderstellung der linksrheinischen Pfalz im Bereich der Fürsorgegesetzgebung	117
4. Innenpolitische Veränderungen nach Montgelas' Sturz bis zum Ende der Regierungszeit König Ludwigs I. (1825-1848)	121
a) Das Gemeindeedikt von 1818 - Rückkehr zur Selbstverwaltung	122
b) Die Verfassung von 1818	123
c) Die Ausweitung der Selbstverwaltung auf die regionale Ebene	125

	Seite
d) Die Bedeutung der Distrikt- und Kreisgesetzgebung für den Vollzug der Verordnung von 1816	128
e) Das Zusammenwirken von Armenpflege- und Heimatgesetzgebung	131
5. Die Zeit König Max II. (1848-1864) bis zur "Sozialgesetzgebung" von 1867	134
a) Die Reformgesetzgebung vom 4. Juni 1848	134
b) Der Neuansatz im Armenpflegerecht	135
c) Vertragliche Regelungen im Bereich der Armenpflege	136
d) Der Abschluß der Distriktgesetzgebung und die Etablierung der Kreisgemeinden	139
e) Die Trennung von Justiz und Verwaltung	141
II. Die Bayerische Fürsorgegesetzgebung als Teil der Sozialgesetzgebung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts im Vergleich zur Reichssozialgesetzgebung	142
1. Die Verhältnisse im Königreich Bayern als Hintergrund für eine Revision der Armenpflegegesetzgebung	142
a) Steigende Lebenshaltungskosten - wachsende Zahl der Hilfsbedürftigen	145
b) Unterschiedliche Belastung der einzelnen Regierungsbezirke	145
c) Belastung durch Bettler und Vaganten	146
d) Finanzieller Aufwand	147
2. Die Neuregelung der Armenpflege- und Heimatgesetzgebung für das gesamte Königreich unter König Ludwig II. (1864-1886)	148
a) Das Armenpflegegesetz vom 29. April 1869 als einheitliche Neuregelung unter Beibehaltung wesentlicher Grundlagen	149
b) Grundlagen der örtlichen Armenpflege	151

	Seite
c) Die Art der Hilfe der örtlichen Armen- pflege	153
d) Die Finanzierung der örtlichen Armenpflege	154
e) Krankenkassen und Krankenkassenbeiträge im Bereich der örtlichen Armenpflege als wesentliche Neuerung	155
f) Zuständige Organe der örtlichen Armen- pflege und ihr Wirkungskreis	157
g) Distriktsarmen- und Kreisarmenpflege	160
h) Aufsicht	162
 3. Die Reichssozialgesetzgebung und ihre Aus- wirkungen auf die bayerische Gesetzgebung	 164
a) Bayerns Beitritt zum zweiten deutschen Reich	164
b) Der Einfluß der Reichsgesetzgebung auf das bayerische Armenrecht	166
c) Die Reichsversicherungsgesetzgebung und ihre Auswirkungen auf die bayerische Armengesetzgebung	167
d) Die Novellierung der Armen- und Heimat- gesetzgebung	170
e) Die Anpassung der Heimatgesetzgebung an das Reichsrecht	171
 4. Der Anschluß Bayerns an die Reichsgesetz- gebung	 175
a) Die Nachteile des geltenden Heimatprinzips im Armenpflegerecht	175
b) Der Gesamtbeschluß des Landtags vom 23. Juli 1908	176
c) Denkschrift zur Änderung der bayerischen Heimat- und Armengesetzgebung	177
d) Die Einführung des UWG in Bayern	180
 5. Die Rechtslage auf dem Gebiet des Armen- rechts ab 1916 bis zur Weimarer Republik	 183

VII

	Seite
a) Die Bedeutung des UWG für das Bayerische Armengesetz von 1914 und die bayerische Heimatgesetzgebung	183
b) Unterschied zwischen alter und neuer Armengesetzgebung	185
c) Die Organisation der gemeindlichen Armenpflege	187
d) Die Distriktsarmenpflege	192
e) Die Kreisarmenpflege	193
f) Vorläufige Leistungsverpflichtungen der Orts- und Landarmenverbände und deren Erstattungsansprüche	195
g) Die Finanzierung der Armenpflege	197
h) Die Leistungen im Rahmen der Armenpflege und ihre Durchsetzbarkeit	199
6. Ausblick auf die Reichs- und Bundesgesetzgebung	202
a) Verfassungsrechtliche Situation	203
b) Die Reichsgesetzgebung im Bereich der Armenfürsorge	204
c) Die bayerische Gesetzgebung im Bereich der Armenfürsorge	208
d) Die Fürsorgegesetzgebung während der NS-Zeit	209
e) Die Rechtslage nach 1945	210
f) Die Bundesgesetzgebung	211
g) Die Landesgesetzgebung	216

D Schlußbemerkung

I.	Die Veränderungen des Ausschluß-/Einschlußprinzips im Verlauf der Zeit	220
II.	Die Bedeutung des Einschlußprinzips in Bezug auf die Spezialisierung durch Institutionen der sozialen Sicherung und im Hinblick auf den Rechtsstaat	223
III.	Die Bedeutung des Ausschlußprinzips heute	226

A B K Ü R Z U N G E N

aF	alte Fassung
AGBSHG	Ausführungsgesetz zum Bundes- sozialhilfegesetz
AGVwGO	Ausführungsgesetz zur Verwaltungs- gerichtsordnung
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Ausschuß	Ausschuß
BAH	Bundesamt für Heimatwesen
BayAG	Bayerisches Armengesetz vom 21. August 1914
BayArmG	Bayerisches Armenpflegegesetz vom 29. April 1869
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Beil.Bd.	Beilagen Band
BezO	Bezirksordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bl.f.admin.Praxis	Blätter für administrative Praxis
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Bull.	Bulletin
BT	Bundestag
BT-Dr.	Bundestags-Drucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentschei- dung
Cod.Jud.	Codex Juris Bavarici Judiciarii
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsche Verwaltungsblätter
FAG	Fürsorgeänderungsgesetz
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte

FVVO	Fürsorgerechtsvereinbarung
GeschO	Geschäftsordnung
G	Gesetz
GBI	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung
GO	Gemeindeordnung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
Kap	Kapitel
Kb-Leistungsgesetz	Kriegsbeschädigtenleistungsgesetz
ND	Nachrichtendienst des Deutschen Vereines für öffentliche und private Fürsorge
nF	neue Fassung
Pfälz.-Kreis-Amtsblatt	Amts- und Intelligenzblatt des Königlich Bayerischen Rheinkreises
Pol.Stud.	Politische Studien
Prot.	Protokoll
RFV	Reichsfürsorgeverordnung
RB1	Regierungsblatt
RGB1	Reichsgesetzblatt
RGr	Reichsgrundsätze
RG u. Intell.Bl.	Regierungs- und Intelligenzblatt
RStGB	Reichsstrafgesetzbuch
RVO	Reichsversicherungsordnung
RVU	Reichsverfassungsurkunde
SG	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
Sten.Ber.	Stenographischer Bericht
UWG	Unterstützungswohnsitzgesetz
V.d.K.d.A.	Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten
V.d.K.d.R.R.	Verhandlungen der Kammer der Reichsräte

VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZBLG	Zeitschrift für Bayerische Landgeschichte
ZfSH	Zeitschrift für Sozialhilfe

QUELLEN UND LITERATUR

Quellen

Amts- und Intelligenzblatt Speyer, 1816 ff.
des Königlich Bayerischen
Rheinkreises

Bulletin Des Lois De La
République Française

3^e Série, Paris

Tome I	1-	45	Brumaire an IX
Tome II	46-	76	Germinal an IX
Tome III	77-	105	Vendémiaire an X
Tome IV	106-	144	Pluviôse an X
Tome V	145-	170	Germinal an X

Regierungs- und Intelli-
genzblatt

München 1800, 1801; dann Churpfalz-
baierisches Regierungsblatt,
München 1802 - 1805; dann König-
liches - baierisches Regierungs-
blatt, München 1806 - 1817; dann
Allgemeines Intelligenzblatt für
das Königreich Baiern, München
1818 ff; dann Gesetzblatt für das
Königreich Bayern, München 1818 -
1874; dann Gesetz- und Verord-
nungsblatt für das Königreich
Bayern, München 1874 ff.

Stenographische Berichte
über die Verhandlungen
der Kammer der Abgeordne-
ten und der Kammer der
Reichsräte des Bayerischen
Landtags

Literatur

- Adlzreiter J. Annales boicae gentis, Mon. 1662
- Baath P.A. Kommentar zur Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 12. Februar 1924, Berlin 1935
- Bauer J. Die Armenpflege in Bayern, München, 1850
- Becher J.J. Politischer Discurs von den eigentlichen Ursachen des Auf- und Abnehmens der Städt /, Länder und Republiken, Frankfurt 1668
- Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern Heft 1-20, München 1850-1868; Heft 83, München 1911
- Bley H. Sozialrecht, 4. Auflage, Frankfurt a.M., 1983
- Bluntschli J. - Brater K. Deutsches Staatswörterbuch, Band IV, VI, Stuttgart - Leipzig, 1859/1861
- Bosl K. (Hrsg.) Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern, I - III Bände, München 1975/1976
- Brater K. Die Gesetzgebung des Königreichs Bayern seit Maximilian II., Erlangen, 1855 (bei C.F. Dollmann)
- Chelius Ch. Unterricht über die Amtsverrichtungen der Ortsvorstände, Landau, 1826
- Cucumus C. Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns, Würzburg, 1825
- Dobmann F. Georg Friedrich Freiherr von Zentner als bayerischer Staatsmann in den Jahren 1799 - 1821, München, 1962
- Doeberl L. Maximilian von Montgelas und das Prinzip der Staatssouveränität, München, 1925
- Doeberl M. Entwicklungsgeschichte Bayerns, 3 Bände, 1906 ff.

- Döllinger G. Sammlung der im Gebiete der inneren Staatsverwaltung des Königreichs Bayern bestehenden Verordnungen, 20 Bände, München 1835/1839; Forts. v. Frh. v. Strauß, 13 Bände, München, 1853/1854
- Dollmann C.F. Zum Säkularfest des Codex Maximilianeus bavaricus civilis vom Jahre 1756 in: Kritische Überschau der deutschen Gesetzgebung und Rechtswissenschaften IV, München, 1857
- Dresch L.v. Grundzüge des baierischen Staatsrechts, Ulm, 1823
- Duvergier J.B. Collecition Complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Réglements et Avis Du Conseil - D' Etat, Paris, 1824
- Emminghaus A. Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in Europäischen Staaten, Berlin 1870
- Erdmann G. Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung, 2. Auflage, Berlin - Frankfurt, 1957
- Feßmaier J.G. Grundriß des baierischen Staatsrechts, Ingolstadt, 1801
- Feuchtwanger L. Der Eintritt Bayerns in das Reichsarmenrecht, München, 1913
- Geschichte der sozialen Politik und des Armenwesens im Zeitalter der Reformen, in: Schmollers Jahrbuch XXXII, XXXIII, Leipzig, 1908/1909; zitiert: in Schmollers Jahrbuch
- Fleischmann W. - Jaeger H. Die öffentliche Fürsorge/Handausgabe für die Praxis, München 1933
- Fleischmann A. Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Armenpflege; in: Heft 73 der Schriften des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Leipzig 1905

- Freyberg M.Frh. v. Pragmatische Geschichte der bayerischen Gesetzgebung und Staatsverwaltung seit den Zeiten Maximilians I., 4 Bände, Leipzig, 1836/1839
- Geib A. Handbuch für die Gemeindebehörden der Pfalz, 2. Auflage bearb. von Graef und Gresbeck, Kaiserslautern, 1883
- Gerl B. Leitfaden des geltenden Fürsorge-rechts, Berlin, 1942
- Giese F. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Berlin 1921
- Gottschick H. - Keese H. Fürsorgeänderungsgesetz, Hannover, 1953
- Graeffner E. - Simm E. Das Armenrecht - Eine systematische Darstellung sämtlicher des Armen-rechts betreffenden Rechtsmaterien, Berlin, 1914
- Grünewald M. Darstellung der bayerischen Reservatrechte, Heidelberg, 1908
- Haeutle Chr. Genealogie des Erlauchten Stammhauses Wittelsbach, München, 1870
- Hausen E.v. - Rößler H. Grundriß der Deutschen Wohlfahrts-pflege, Leipzig, 1939
- Heffner P. Sammlung der hochfürstlichen würzburgischen Landesverordnungen, Band III, Würzburg, 1801
- Henle J.v. (Hrsg.) Handbuch der inneren Verwaltung, 3 Bände, München, MDCCLXIII
- Hering E. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe und ihre Grenzen, in: DÖV 1975, S. 8 ff.
- Heß W. Die Fürsorgegesetze und die öffentliche Wohlfahrtspflege im Dritten Reich mit bayerischem Ausführungsrecht, München - Berlin - Leipzig, 1937

- Hesse H. Die sogenannte Sozialgesetzgebung Bayerns Ende der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts, München, 1971
- Hubensteiner B. Bayerische Geschichte, München, 1981
- Huber E.R. (Hrsg.) Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, 3 Bände, Stuttgart, 1961/66
- Jehle O. Handkommentar zur Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht, München, 1954
- Kahl W. Die deutschen Amortisationsgesetze, Tübingen, 1879
- Kahr G.v. Bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins, München, 1896
- Kalb J.A. Biographie des Churfürstlich bayerischen Staatskanzlers Alois Wigulau Frh. v. Kreittmayr, München, 1825
- Klumker Chr. J. Vom Werden deutscher Jugendfürsorge, Berlin, 1931
- Knemeyer F.L. Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, Köln - Berlin, 1970
- Koch E.A. Neue und Vollständigere Sammlung der Reichs - Abschiede, Vier Theile, Frankfurt /Mayn, 1747
- Köhler P.A., Zacher H.F. (Hrsg.) Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz; Berlin 1980 (Landesbericht Deutschland von Detlev Zöllner)
- Körbling I. Handbuch der öffentlichen Armenpflege in Bayern, Passau, 1896
- Königliche Polizeidirektion (Hrsg.) Historisch- statistische Darstellung der Armen - Pflege in der königlich - baierischen Haupt - und Residenz - Stadt München, München, 1808

- Krais W. Die Gesetzgebung des Königreichs Bayern seit Maximilian II. - Zweiter Teil - Staats- und Verwaltungsrecht - Die Errichtung eines Verwaltungsgeschichtshofs und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen, Erlangen, 1887
- Handbuch der inneren Verwaltung, 3 Bände, München, 1898 (zit: Krais, Handbuch)
- Kreittmayr A.W.v. Anmerkungen über den Codicem Juris Bavarici Judiciarii, München, 1754
- Anmerkungen über den Codicem Maximilianeum Bavaricum Civilem, München, 1758
- Grundriß des allgemeinen Deutschen und Bayrischen Staatsrechts, München, 1770
- Sammlung der Neuest und Merkwürdigsten Churbaierischen Generalien und Landesverordnungen, München, 1771
- Krenner J.N. G.v. Anleitung zu den näheren Kenntnisse der baierischen Landtage des Mittelalters, München, 1804
- Lamprecht K. Deutsche Geschichte, 6 Bände, Berlin, 1909/16
- Landrecht, Policey, Gerichts-, Malefiz- und andere Ordnungen der Fürstenthumben Obern und Nidern Bayern München, 1616
- Larsen E. Graf Rumford - Ein Amerikaner in München, München, 1961
- Lerchenfeld G.v. Die Altbayerischen Landständischen Freiheitsbriefe mit den Landesfreiheitserklärungen, München, 1853
- Mangoldt, Klein Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage, Berlin-Frankfurt a.M., 1957
- Maunz, Dürig, Herzog Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, München, 1985
- Mayr G.R. Sammlung der kurpfalz-bayerischen allgemeinen und besonderen Landesverordnungen, München, 6 Bände, 1784 - 1799; 2 Bände, 1800 und 1802

XVII

- Mayr G. Statistik der Bettler und Vaganten im Königreich Bayern, München, 1865
- Möhl F. Die Vorläufer der heutigen Organisation der öffentlichen Armenpflege in München, Bamberg, 1903
- Montgelas M.J. v. Comptes rendus; Denkwürdigkeiten des Grafen M.J.v. Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799 - 1817), hrsg. v. G. Laubmann und M. Doeberl, München, 1908
- Moser J.J. Teutsches Staatsrecht, Leipzig - Ebersdorff, 1743
- Moy E.v. Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, II Teile, Regensburg, 1840/41
- Müller G. König Max II. von Bayern und die soziale Frage (in Beiheft 1 der Zeitschrift Politische Studien), München, 1964
- Muthesius H. Möglichkeiten und Grenzen der Fürsorge heute; Kritik und Selbstkritik, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1951, S. 329 ff.
- Reichsrechtliche Grundlagen der öffentlichen Fürsorgepflicht, Berlin - München, 1949
- Muthesius H. - Keese H. Fürsorgerechtsvereinbarung, Hannover, 1954
- Nawiasky, Leusser, Schweiger, Zacher Kommentar zur Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Auflage, München, 1976
- Oestreicher E. Entwicklung von der Armenfürsorge zum Sozialhilferecht in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung, Zeitschrift für Sozialhilfe 1972, S. 1, 65, 97
- Die Entwicklung des Fürsorgerechts in Bayern im Spiegel der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs, Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S. 17, 50, 80, 114

- Piloty R. Ein Jahrhundert bayerischer Staatsrechtsliteratur, Festschrift für P. Laband, Tübingen, 1908
- Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, bearb. in 2. Auflage v. A.v. Sutner, München, 1907
- Pöll W. Das Unterstützungswohnsitzgesetz und das Bayerische Armengesetz, München - Berlin - Leipzig, 1916
- Rall H. Zeittafel zur Geschichte Bayerns und der mit Bayern verknüpften Territorien, München, 1974
- Ratzinger G. Geschichte der kirchlichen Armenpflege, Freiburg i.Br., 1884
- Reger A. Handausgabe des Bayerischen Gesetzes über die öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 in der Fassung vom 30. Juli 1899, Ansbach, 1913
- Reingruber J.B. Abhandlungen über dunkle Civil-Gesetzesstellen mit der Biographie des Frhr. v. Kreittmayr, Landshut, 1814
- Riedel E. Kommentar zum bayerischen Gesetz über öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869, in dritter Auflage bearb. v. L.A. v. Müller, Nördlingen, 1883; in vierter Auflage bearb. v. J. Henle, München, 1898 (zitiert: Riedel-Müller, Armengesetz bzw. Riedel-Henle, Armengesetz)
- Das bayerische Gesetz über Heimat, Verhehlung und Aufenthalt vom 16. April 1868, in fünfter Auflage bearb. v. L.A. v. Müller, Nördlingen 1881; in siebter Auflage bearb. v. M. Proebst, München, 1898 (zitiert: Riedel-Müller, Heimatgesetz bzw. Riedel-Proebst, Heimatgesetz)
- Rieker K. Das neue bayerische Armenrecht, Erlangen, 1915
- Riezler S. Geschichte Baierns, 8 Bände, Gotha, 1878/1914

- Riß F. Bayerisches Armenrecht, München, 1915
- Rudhart J. Die Geschichte der Landstände in Baiern, Heidelberg, 1816
- Rumford B. Kleine Schriften politischen, ökonomischen und philosophischen Inhalts, Weimar, 1800
- Abhandlungen über das Armenwesen von München in dem Zeitraum 1790 - 1806, München, 1814
- Rutz K. Die Reichsfürsorgepflichtverordnung und die dazu geltenden Ausführungsbestimmungen, München, 1930
- Sachße Chr. -
Tennstedt F. Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Stuttgart, 1980
- Schäfer D. Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung, Frankfurt, 1966
- Schellhorn/Jirasek/
Seipp Kommentar zum Bundessozialhilfegesetz, 11. Auflage, Darmstadt, 1984
- Scherner K.O. Das Recht der Armen und Bettler im Ancien régime, Zeitschrift der Savigny - Stiftung für Rechtsgeschichte 96. Band, Weimar, 1979
- Scherpner H. Geschichte der Jugendfürsorge, Göttingen, 1966
- Theorie der Fürsorge, Göttingen, 1962
- Schmid E.v. Kritische Anmerkungen zur beabsichtigten Einführung des Unterstützungswohnsitzes, München, 1912
- Schmidt-Bleibtreu-
Klein Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn - Neuwied, 1977
- Schmitt-Lermann H. Beiträge zur bayerischen Sozialgeschichte, München, 1969
- Schulze H. Die Hausgesetze der regierenden Fürstenhäuser, Jena, 1862
- Schwarz M. Die Fortschrittspartei und die sogenannte soziale Gesetzgebung Bayerns im Jahre 1868/69, München, 1922

- Seydel M.v. Bayerisches Staatsrecht, I - V Bände, München - Freiburg i.Br., 1884/1891
- Bayerisches Staatsrecht, bearb. v. J. v. Graßmann und R. Piloty, Tübingen, 1913
- Spindler M. (Hrsg.) Handbuch der Bayerischen Geschichte, IV Bände in 6 Büchern, München, 1967/75
- Spindler M. - Bayerischer Geschichtsatlas, München, 1967
- Diepolder G.
- Stolleis M. Quellen zur Geschichte des Sozialrechts (Hrsg. W. Treue), Göttingen, 1976
- Tanneri A. Theologiae Scholasticae, Tomus Tertius, Ingolstadii, 1727
- Tyroller F. Die Ahnen der Wittelsbacher, Beilage zum Jahresbericht des Wittelsbacher Gymnasiums für das Schuljahr 1950/51
- Uschold G. Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz und Bayerisches Armen-gesetz (Band I), Vollzugsvorschriften (Band II), München, 1914/15
- Wand H.v. Die Gemeindeordnung für die Pfalz, Kirchheimbolanden, 1894
- Weber K. Neue Gesetz- und Verordnungensammlung, 5 Bände, Nördlingen, 1880/85
- Wegener W. (Hrsg.) Genealogische Tafeln z. mitteleuropäischen Geschichte - Genealogie des altbayerischen Adels im Hochmittelalter bearb. v. F. Tyroller, Göttingen, 1962
- Weis E. Montgelas Vater: Janus Frh. v. Montgelas (1710 - 1767) Bayerischer General und Diplomat, Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte 1963, S. 255 ff.
- Das Ansbacher Memoire für den Herzog vom 30. September 1796, Zeitschrift für Bayerische Landesgeschichte 1970, S. 219 ff
- M.J. Graf v. Montgelas, München, 1963

- Westenrieder L.v. Beyträge zur vaterländischen
Historie, Geographie, Statistik,
8. Band, München, 1806
- Woeber J. Das Bayerische Armenrecht, München,
1915
- Zacher H.F. Sozialpolitik und Verfassung im
ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik
Deutschland, Berlin, 1980
- Wex 5, Karlsruhe, 1974
- Zur Rechtsdogmatik sozialer Umver-
teilung, Die öffentliche Verwaltung,
1970, S. 3 ff.
- Zur Anatomie des Sozialrechts, Die
Sozialgerichtsbarkeit, 1982,
S. 329 ff.
- Zur sozialen Programmatik der Baye-
rischen Verfassung, Festschrift zum
25-jährigen Bestehen des Bayerischen
Verfassungsgerichtshofs, München,
1972
- Einführung in das Sozialrecht der
Bundesrepublik Deutschland, 2. Auf-
lage, Heidelberg, 1983
- Zorn W. Kleine Wirtschafts- und Sozialge-
schichte Bayerns, München, 1962
- Zuschrift und Bitte
an die gesamte hiesige
Einwohner und Bürger-
schaft München, 1789

A Grundlegung

I. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

1. Das heutige System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland beruht auf dem in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip, das seit Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 eine stetige Weiterentwicklung erfahren hat. Das Grundgesetz verwendet zwar an keiner Stelle den Ausdruck "Sozialstaat", dennoch ist heute anerkannt, daß die Grundsätze des "republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates" in dem Sinne zu verstehen sind, daß sie gleichberechtigt nebeneinander konstituiert wurden.¹⁾

Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, für einen Ausgleich sozialer Gegensätze zu sorgen.²⁾ Einzelne Gruppen oder Schichten sollen vor wirtschaftlicher Unterdrückung oder Benachteiligung bewahrt werden.³⁾

Darüber hinaus ist die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ein sozialer Bundesstaat. Staatstheoretisch und entwicklungsgeschichtlich steht der Bundesstaat zwischen dem Staatenbund einerseits und dem Einheitsstaat andererseits.⁴⁾ Im Bundesstaat besitzen sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten Staatsqualität und damit je ihre eigene, selbst bestimmte Verfassung; sie können in je eigener Verantwortung ihre Staatsfundamentalnormen artikulieren.⁵⁾ Für die Ausgestaltung der Länderverfassungen

1) Maunz, Dürig, Herzog, Band II, Art. 20 Anm. VIII. 2.

2) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 20 Anm. 20;
vgl. näher z. Sozialstaatsprinzip:
Mangoldt, Klein, Band I, Art. 20 Anm. VII. 2., S. 605;
Maunz, Dürig, Herzog, Band II, Art. 20 Anm. VIII. 3.-37.

3) Zacher, Festschrift BayVerfGH, S. 110

4) Maunz, Dürig, Herzog, Band II, Art. 20 Anm. IV. 4

5) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 20 Anm. 4

läßt das Grundgesetz den Ländern weitgehend eigene Entscheidungsfreiheit. Grundsätzlich bestehen Grundgesetz und Länderverfassungen selbständig nebeneinander.¹⁾ Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG beschränkt den Landesverfassungsgeber allerdings insoweit, als die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muß.

Die Homogenitätsklausel bewirkte gegenüber dem Freistaat Bayern nichts Neues; denn schon in Art. 3 S. 1 BV wird Bayern zum Rechts-, Kultur- und Sozialstaat erklärt. Ergänzend enthält die BV im dritten und vierten Hauptteil eine umfassende soziale Programmatik, die in Konkretisierung des Art. 3 S. 1 BV den Schutz der wirtschaftlich Schwachen einerseits beinhaltet und andererseits einen "Ausgleichsauftrag" des Staates enthält, Wohlstandsdifferenzen zu verhindern und zu beseitigen.²⁾

2. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ist auch das Verhältnis zwischen dem Sozialstaatsprinzip einerseits und dem Begriff der "Fürsorge" andererseits zu klären.

Das Grundgesetz selbst gibt hierzu nur im Wege der Interpretation Hinweise, weil es eine detaillierte soziale Programmatik nicht kennt. Das Sozialstaatsprinzip wird durch ein System der sozialen Sicherheit (Sozialversicherung - Fürsorge - Versorgung) gewährleistet.³⁾ Zu diesem Bereich sozialer Sicherheit zählt auch die Sozialhilfe/Fürsorge. Der Gesetzgeber hat in diesem Bereich

1) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 28 Anm. 1.

2) Nawiasky, Leusser, Schweiger, Zacher, Art. 3 Anm. V. 15 ff., S. 9 ff.

3) Nawiasky, Leusser, Schweiger, Zacher, Art. 3 Anm. V. 4., S. 11.

ein weitreichendes Netz von Vorschriften geschaffen, das - wirft man einen Blick auf die vergangene Entwicklung - sicherlich noch nicht endgültig sein kann.

Die Bayerische Verfassung stellt dagegen einen unmittelbaren Zusammenhang her zwischen Sozialstaat und Fürsorge: Das Sozialstaatsprinzip in Art. 3 S. 1 BV wird durch Art. 168 Abs. 3 BV konkretisiert. Art. 168 Abs. 3 BV spricht jedem Bewohner Bayerns, der arbeitsunfähig ist oder dem keine Arbeit vermittelt werden kann, ein Recht auf öffentliche Fürsorge zu. Damit wird deutlich, daß das Sozialstaatsprinzip den Teilbereich der öffentlichen Fürsorge - neben den Bereichen Vorsorge und Versorgung - umfaßt.¹⁾

3. Bei der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich Sozialhilfe/Fürsorge ist nach der Systematik des Grundgesetzes zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung zu unterscheiden.

Die Rolle des Bundes dominiert bei der Gesetzgebung. Gem. Art. 72, 74 Nr. 7 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf die öffentliche Fürsorge. Die Hauptaufgaben der Länder liegen demgegenüber im Bereich des Vollzugs. Nach Art. 83, 84 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten mit eigener Behördenorganisation und Verwaltung aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zuläßt.

Im Bereich der Länder liegt das Schwergewicht des Vollzugs bei den Kommunen. Nach Art. 83 Abs. 1 BV fällt die

1) Zacher, Festschrift BayVerfGH, S. 111.

"Wohlfahrtspflege" ausdrücklich in den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden.

Schließlich fällt den Ländern - wenn auch im Rahmen des Vollzugs der Bundesgesetze - die organisatorische und verfassungsrechtliche Gesetzgebungskompetenz für die Ausführungsgesetze zu. Dies läßt sich aus Art. 84 Abs. 1 GG ableiten, wonach die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln, falls sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen.

Auf dem Gebiet der Rechtsprechung sind sowohl der Bund als auch die Länder zuständig, Art. 92 GG. Auf Länderebene sind hierzu Verwaltungsgerichte für die erste Instanz und Obergerichte für die zweite Instanz eingerichtet. Das Obergericht für den Freistaat Bayern führt die Bezeichnung "Bayerischer Verwaltungsgerechtshof".¹⁾

Auf Bundesebene stellt das Bundesverwaltungsgericht die oberste Kontrollinstanz der Ländergerichte dar.

4. Nach dieser verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung liegt die Zuständigkeit zur Fürsorgegesetzgebung entscheidend beim Bund. Die heutige Regelung läßt freilich nicht mehr erkennen, daß sich gerade die Gesetzgebung im Bereich der Fürsorge einzelstaatlich über Jahrhunderte hinweg während des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation, des Rheinbundes, des Deutschen Bundes und des Deutschen Reiches von 1871 entwickelt hatte. Erst im Deutschen Reich von 1871 geriet die Gesetzgebung der Einzelstaaten unter stärkeren unitarischen Druck, der

1) vgl. Art. 1 Abs. 1 S. 1 AGVwGO

sich in der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht von 1924 durchsetzte. Im nationalsozialistischen Einheitsstaat wurde die einheitliche, länderübergreifende Gesetzgebung selbstverständlich und lockerte sich auch nach 1949 nicht mehr durchgreifend.

Die geschichtlich gewachsene einzelstaatliche Entwicklung war allerdings notwendige Voraussetzung einer einheitlichen Gesetzgebung in einem sozialen Bundesstaat. Letztlich sind in der bundesstaatlichen Gesetzgebung die Gesetze der Einzelstaaten z.T. mitaufgegangen, Erfahrungen der Länder im Vollzug mit eingeflossen; der Bundesstaat konnte seine Gesetzgebung nur auf einzelstaatliche Regelungen aufbauen. Der Bundesgesetzgeber war auf die Kenntnis der einzelstaatlichen Entwicklung angewiesen; er mußte auch die Länderinteressen, vor allem beim Vollzug, mit berücksichtigen. Auch für die einzelnen Gliedstaaten waren die Erfahrungen in anderen Ländern wichtig, um sich selbst orientieren und die Position bei einem Eintritt in den Bundesstaat bestimmen zu können.

Aus heutiger Sicht ist es schließlich nicht nur von historischem Interesse, die Entwicklung der Fürsorge /Sozialhilfe im Verlauf der Geschichte zu verfolgen; die vielfältigen Erfahrungen der Vergangenheit können auch zum besseren Verständnis der modernen sozialrechtlichen Vorschriften beitragen und Grundlage einer Weiterentwicklung sein.

II. Begriff der "Fürsorge"

1. Der Begriff "Fürsorge" ist in unterschiedlichen Sinnzusammenhängen interpretierbar. Zunächst handelt es sich dabei um einen historisch gewachsenen Begriff, der im allgemeinen Sprachgebrauch und in der Öffentlichkeit abwertend aufgefaßt und im Zusammenhang mit der öffentlichen Armenfürsorge gesehen wird.¹⁾ Oftmals wird Fürsorge auch mit der Gewährung des Existenzminimums gleichgesetzt.

Begrifflich wurde zu allen Zeiten unter Fürsorge die öffentlich und privat organisierte Hilfeleistung der Gesellschaft an einzelne ihrer Mitglieder verstanden, die sich aus dem Gemeinschafts- und Gesellschaftsgefüge, aus ihrer Ordnung und ihrem Leben herauszulösen und ihr zu entgleiten drohten.²⁾ Geändert haben sich im Laufe der Zeit lediglich die Bezeichnungen für die vielfältigen Formen gesellschaftlicher Hilfe, die sich in ständiger Wandlung den jeweiligen subjektiven Bedürfnissen und objektiven Umständen anzupassen hatten. Im Jahre 1900 sprach man von "Armenpflege," später von "Sozialer Fürsorge", ein Begriff, mit dem die gesellschaftlichen Verknüpfungen zur Armenpflege stärker in den Vordergrund gestellt werden sollten.

Nach dem 1. Weltkrieg wurde die Bezeichnung "Wohlfahrtspflege" eingeführt. In der nationalsozialistischen Zeit hieß es "Volkspflege" oder "Volkswohlfahrtspflege."³⁾ Heute ist "öffentliche Fürsorge" durch "Sozialhilfe" ersetzt, während Leistungen Privater weiterhin dem allgemeinen Fürsorgebegriff zuzuordnen sind.

1) Schellhorn, Jirasek, Seipp, S. 5

2) Scherpner, Geschichte der Jugendfürsorge, S. 10

3) Scherpner, Theorie der Fürsorge, S. 18;
Klumker, S. 535 ff.

2. Daneben stellt der Begriff "Fürsorge" ein Element der Sozialpolitik dar, das sich im "Recht der sozialen Sicherheit" widerspiegelt. Die traditionelle Einteilung des Gesamtkomplexes "Recht der sozialen Sicherheit" in Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge wird freilich grundsätzlich den heutigen Bedürfnissen nicht mehr gerecht, weil sich diese Begriffe an historischen Vorbildern orientieren und neuere Entwicklungen an ihnen gemessen werden.¹⁾ Neuzeitliche Systematisierungsversuche orientieren sich hierbei an den Ausgleichstatbeständen, die als Regelvoraussetzungen für Sozialleistungen die Systemfunktionen und damit die einzelnen Sozialleistungsbereiche voneinander abgrenzen.²⁾ Dabei lassen sich drei unterschiedliche Gruppen herausarbeiten: Die Vorsorgesysteme, die Entschädigungssysteme und die Ausgleichssysteme.

Vorsorgesysteme stellen auf soziale Gefahren ab, gegen die eine Vorsorge der Gesamtheit möglich ist; sie sind gekennzeichnet durch einen grundsätzlich vor dem Eintritt des Bedarfsfalles zu leistenden Beitrag und den damit von vorneherein erfaßten Personenkreis. Wichtigster Fall der Vorsorgesysteme ist die Sozialversicherung.

Entschädigungssysteme bezwecken den Ausgleich von Schäden in Fällen, in denen das schädigende Ereignis oder der Geschädigte in einer besonderen Verantwortung der Allgemeinheit steht. Eine Vorsorge für diese Fälle ist meist nicht möglich oder nicht zumutbar. In diese Kategorie ist auch die Kriegsofferfürsorge einzureihen; daneben gehören das Lastenausgleichsgesetz, die sog. Häftlingshilfe und die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in diese Gruppe.

1) Zacher, SG, 1982, S. 333;
Zacher, Festschrift BayVerfGH, S. 107

2) Zacher, DÖV 1970, S. 3 ff.;
Zacher, SG, 1982, S. 329 ff.;
Bley, S. 24;
zur bisherigen Einteilung vgl. Schäfer, S. 5 ff.

Ausgleichssysteme sind als Garantie einer menschenwürdigen sozialen Existenz oder als notwendige Angleichung der sozialen Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen an seine Bedürfnisse gedacht. Das klassische Basissystem sozialen Ausgleichs ist die allgemeine Fürsorge, die heute Sozialhilfe genannt wird.¹⁾ In engem Zusammenhang dazu steht das Jugendwohlfahrtsrecht, das insbesondere mit dem Familienrecht Berührungspunkte aufweist. Daneben bestehen sogenannte bedarfsorientierte Ausgleichssysteme wie das Kindergeldrecht, die Ausbildungs-, Berufs- und Arbeitsförderung und die Gewährung von Wohngeld.

3. Der Begriff der "öffentlichen Fürsorge" im Sinne des Verfassungsrechts (Art. 74 Nr. 7 GG) ist insoweit irreführend, als die Gesetzgebungskompetenz aufgrund dieser Vorschrift heute weiter reicht, als diesem Begriff nach seiner historischen Entwicklung inhaltlich zugedacht werden kann.²⁾

Hierzu gehören neben den traditionellen Bereichen der Jugendfürsorge einschließlich des Jugendschutzes, der Jugendpflege und der Sozialhilfe auch die Hilfe zum Besuch einer höheren Schule im Falle der Bedürftigkeit oder die Vorschriften des JWG und des BSHG, die der Abgrenzung der Tätigkeit öffentlicher und privater Träger dienen sowie die Regelungskompetenz für Fragen im Zusammenhang mit der "Verbreitung jugendgefährdender Schriften."³⁾

Art. 74 Nr. 10 GG nennt "Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen"; gemeint ist damit jedoch keine Fürsorge im herkömmlichen Sinn, sondern der Ausgleich von Schäden einzelner, die in besonderer Verantwortung für die Allgemeinheit entstanden sind.⁴⁾

1) Zacher in Wex, Heft 5, S. 17

2) Zacher, Sozialpolitik und Verfassung, S. 60 ff.

3) Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 74, Anm. 22;

Hering in DÖV 1975, S. 8;

Maunz, Dürig, Herzog, Band II. Art. 74, Anm. V. 106

4) BVerwG, Urt. v. 08.07.1964 in DVBl. 1965, S. 8 ff. m.w.N.

4. Schließlich ist auf den Begriff der Fürsorge als ein Phänomen hinzuweisen, das den gesamten sozialpolitischen Entwicklungsprozeß überdauert hat. In der früheren Armen-gesetzgebung überwogen zunächst repressive Regelungen, die von der sogenannten Armen- oder Bettelpolizei voll-zogen wurden. Anhand der armenpolizeilichen Vorschriften sollte "der Hang der unbemittelten Bevölkerungsklassen zur Trägheit"¹⁾ bekämpft werden. Im Gegensatz zur Armen-pflegegesetzgebung, bei der das Wohlergehen des einzelnen beherrschendes Motiv war, standen bei der armenpolizei-lichen Gesetzgebung sicherheitsrechtliche Gesichtspunkte im Vordergrund. Dies wird aus der Reichspolizeiordnung von 1577 deutlich, in der unter Titel XXVII bestimmt war:

"§ 1. Wir wollen auch, daß ein jede Obrigkeit der Bettler, und anderer Müßiggänger halben ein ernstliches Einsehen thue, damit niemands zu betteln gestattet werde, der nicht mit Schwachheit, oder Gebrechen seines Leibes be-laden, und dessen nicht nothdürfftig sey. Item, daß auch der Bettler Kinder /so sie ihr Brod zu verdienen ge-schickt seyn, von ihnen genommen, und zu den Handwerkern, oder sonsten zu Diensten geweist werden... und den Frembden nicht gestattet / an einem jeglichen Ort im Reich zu betteln / und so darüber solche starcke Bettler befunden, sollen dieselbige, vermög der Recht, oder sonst gebührlich gestrafft werden, andern zu Abscheu und Exempel." 2)

Das Hauptanliegen des damaligen Gesetzgebers war es of-fenbar, die Anzahl der Bettler möglichst gering zu halten. Dies ergibt sich zum einen aus einem strikten Bettelverbot und der Bestrafung von Bettlern sowie zum anderen daraus, daß Kinder aus verarmten Familien ihren Eltern weggenommen wurden.

1) Seydel, Band V, S. 174

2) Koch III, S. 393

Das Bestehen einer repressiven Armenpolizei zur Bekämpfung des Bettelwesens zeigt, daß die Motivation für ein Tätigwerden des Staates von den heutigen staatlichen Zielsetzungen im Sozialwesen abweicht. Nicht zuletzt beruht dies auf dem damals vorherrschenden Selbstverständnis des einzelnen und seiner ihm zugedachten Rolle innerhalb der Gemeinschaft. Der einzelne und seine Bedürfnisse wurden bei der damaligen Gesetzgebung nicht so sehr in den Vordergrund gestellt wie die Intention, Außenseiter und das außerhalb der Norm stehende Verhalten, das sich für die Gemeinschaft belastend auswirken könnte, von ihr fernzuhalten.

Andererseits war dieses repressive Element als Ausgangspunkt für einen weiteren Erkenntnisprozeß erforderlich. Neben dem Bettelverbot gestattete diese Gesetzgebung zugleich auch bestimmten Personen zu betteln. Damit könnte in der Legitimation des Bettelwesens eine Art Vorläufer der leistenden Armenfürsorge zu sehen sein.

Im Laufe der weiteren Entwicklung der Gesetzgebung trat das armenpflegerische Element immer mehr in den Vordergrund, bis schließlich der repressive Gedanke wegen der gewandelten gesellschaftlichen und sozialen Verhältnisse völlig ausgeschlossen wurde und nur noch leistungsgewährende Vorschriften und schließlich Fürsorge-Sozialhilfe übrig blieben.

Während die Fürsorgegesetzgebung in erster Linie die Aufgabe beinhaltete, dem Hilfsbedürftigen den notwendigen Lebensunterhalt sicherzustellen, geht die Sozialhilfegesetzgebung wesentlich weiter. Sie differenziert einmal zwischen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wobei ein weiter ausgreifender

Bedürfniskatalog zur Verfügung steht. Zum anderen umfaßt Sozialhilfe nicht nur Nothilfe, sondern auch sogenannte "Teilhabeverschaffung", d.h. dem einzelnen soll die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft durch Gewährung staatlicher Leistungen ermöglicht werden.

III. Themeneingrenzung

1. Die vorliegende Arbeit befaßt sich sachlich mit der Geschichte der Armenpflege und Armenfürsorge /Fürsorge. Der Schwerpunkt liegt dabei in der Darstellung der einzelnen Mandate bzw. Gesetze, die sich im Laufe der Zeit von einer fast ausschließlich polizeirechtlich-verhüten- den Zielsetzung hin zu einer präventiv-fürsorgerischen Regelung entwickelten.

Für die Erfassung der jeweiligen historischen Sachverhalte und der zu regelnden tatsächlichen Situation sind die Mandate, die bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts ergangen sind, gleichzeitig auch selbst verfügbare und geeignete Erkenntnisquellen; der damalige Gesetzgeber kannte keine Motivbeschreibungen, Verhandlungen und statistische Erhebungen. Lediglich für München existiert ab der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ausreichendes Zahlenmaterial. Soweit generell entsprechende Literatur zur Verfügung steht, die sich mit den tatsächlichen Verhältnissen auseinandersetzt, beschränkt sie sich größtenteils auf statistische Berichte.

2. Räumlich bezieht sich die vorliegende Untersuchung der Geschichte der Fürsorgegesetzgebung in Bayern bis zum Jahre 1806 auf das heutige Altbayern, das "die verbindende Klammer, den räumlichen und staatlichen Kern der politisch-staatlichen Einheiten Stammesherzogtum - Territorialstaat - Königreich - Freistaat" bildet.¹⁾ Bei aller Stabilität des Stammesherzogtums war Altbayern infolge der Teilungen und Grenzverschiebungen eine variable Größe.

1) Spindler, Band II, S. 1;

eine Übersicht über die Entstehung des Territorialbestandes beider Hauptländer geben Feßmaier, Freyberg und Rockinger bei v. Lerchenfeld

Das weiträumige Stammesherzogtum des 10. Jahrhunderts ¹⁾ wurde als verkleinertes Restherzogtum im Jahr 1180 von Friedrich I. (Barbarossa) an Otto Pfalzgraf von Wittelsbach übertragen. ²⁾ Bayern war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr das machtvolle Stammesherzogtum zwischen Etsch und Eger, Lech und Leitha, sondern ein abgeschlossener Binnenstaat, der nur etwa das heutige Oberbayern mit dem Innviertel (bis 1779) und den Herrschaften Kufstein, Ratenberg und Kitzbühel (bis 1506), dazu Niederbayern und die Oberpfalz umfaßte. ³⁾ Den wichtigsten Landgewinn stellte zunächst die Pfalzgrafschaft bei Rhein dar, die durch die Ehe Ottos II. mit der welfischen Erbtöchter Agnes im Jahre 1220 an die Wittelsbacher fiel. ⁴⁾

Im Jahre 1255 teilten die Söhne Ottos II., Ludwig II. und Heinrich XIII., das väterliche Erbe. Ludwig erhielt neben der Pfalzgrafschaft und dem größeren Teil des Nordgaus den südwestlichen Teil des altbayerischen Gebietes zwischen Isar und Lech. Heinrich bekam das östliche und nordöstliche Gebiet jenseits der Linie Ingolstadt - Rosenheim. Damit war zugleich die erste Trennung zwischen Ober- und Niederbayern vollzogen. ⁵⁾

Am 4. August 1329 kam es in Pavia zu der Teilung der bayerischen und pfälzischen Lande. ⁶⁾ Dieser Vertrag

1) vgl. Karte 15 Bayer. Geschichtsatlas

2) Spindler, Band II, S. 1 ff.

3) Hubensteiner, S. 103;
Spindler, Band II, S. 16;
Riezler, Band I, S. 723

4) Riezler, Band II, S. 45;
Bosl I/2, S. 60;
Spindler, Band II, S. 480

5) Riezler, Band II, S. 104;
Seydel, Band I, S. 2;
Spindler, Band II, S. 481

6) Spindler, Band II, S. 163;
Schulze I, S. 260

hatte eine neue, fast fünfeinhalb Jahrhunderte dauernde Landesteilung zur Folge: Ludwig IV. (Sohn Ludwigs II.) und die Abkömmlinge seines Bruders Rudolf I. einigten sich darauf, daß die Pfalz und der größere Teil des Nordgaus (Oberpfalz) der Rudolfinischen Linie, das übrige Land der Ludwig'schen Linie¹⁾ zufiel. Beide Linien räumten einander bezüglich ihrer Besitzungen das Vorkaufsrecht und für den Fall des Erlöschens einer Linie das Erbrecht ein. Die jüngere Linie Ludwigs IV. dauerte bis 1777.

Nach dem Aussterben der Linie Heinrichs XIII. im Jahre 1341 erwarb Ludwig IV. wieder Niederbayern. Ober- und Niederbayern waren somit wieder vereint. Nach dem Tod Ludwigs IV. im Jahre 1347 nahmen seine sechs Söhne eine erneute Landesteilung vor, die bis zum Vertrag vom 8. Juli 1506²⁾ andauerte. Mit der Primogeniturordnung von 1506 wurde in den vereinigten bayerischen Herzogtümern das Ältestenerbrecht endgültig eingeführt.³⁾

Das Herzogtum Bayern umfaßte jetzt wieder den größten Teil des ursprünglichen wittelsbachischen Kernlandes. Allerdings war im Jahre 1505 als Folge von Erbauseinandersetzungen aus bayerischem Gebiet das neue Herzogtum Pfalz-Neuburg durch königlichen Schiedsspruch gebildet und den Nachkommen der Tochter Georgs, einem Vetter Albrechts IV., zugewiesen worden.⁴⁾

1) vgl. Tafel im Anhang

2) Adlzreiter, Band II, lib. 9 N. 97;
Seydel, Band I, S. 6

3) Spindler, Band II, S. 484;
Moser XII, S. 431

4) Spindler, Band II, S. 293

Durch Vertrag vom 8. Februar 1506 mußten die Herrschaften Kufstein, Rattenberg, Kitzbühel samt dem Zillertal an Österreich abgetreten werden. Teile des Nordgaus erhielt die Reichsstadt Nürnberg.¹⁾

Im Jahre 1628²⁾ erhielt Kurfürst Maximilian I. für sich und seine Erben die Oberpfalz von Kaiser Maximilian I. wieder zurück. Im Jahre 1777 vereinigten sich im Wege der Erbfolge die Kurpfalz und Bayern; zur Kurpfalz gehörte auch das Herzogtum Pfalz-Neuburg. 1779 wurde zur Beilegung des Bayerischen Erbfolgekrieges - Österreich erhob nach dem Tode Max III. Joseph Ansprüche auf bayerisches Territorium - das Innviertel³⁾ an Österreich abgetreten.⁴⁾

Mit der Entstehung des Königreiches im Jahre 1806 waren Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt festgelegt.

3. In zeitlicher Hinsicht setzt sich die vorliegende Untersuchung mit der Geschichte der Armenpflege und Armenfürsorge auseinander, wie sie sich in der bayerischen Sozialgeschichte ab dem 17. Jahrhundert widerspiegelt. Die bayerische Sozialgeschichte setzt zwar bereits in der Zeit der letzten Agilolfinger ein und läßt sich dann in der Zeit der städtischen Spitalgründungen des Hochmittelalters und der landesherrlichen Stiftungen des Spätmittelalters weiterverfolgen;⁵⁾ als Ausgangspunkt einer

1) Spindler, Band II, S. 559

2) Vertrag v. 22. Februar 1628; Spindler, Band II, S. 387

3) Ein Gebietsstreifen von ca. 30 Quadratmeilen zwischen Passau und der Nordgrenze des reichsunmittelbaren Erzstifts Salzburg.

4) Spindler, Band II, S. 559, 1049 f.

5) Schmitt-Lermann, S. 4;
vgl. zur Reichsgesetzgebung: Scherner, S. 64 ff.

abgeschlossenen Betrachtung bietet sich jedoch das beginnende 17. Jahrhundert an, weil zu dieser Zeit erstmals grundlegende Regelungen des Armenwesens ergingen, die eine gewisse Systematisierung erkennen lassen und auf die im Laufe der geschichtlichen Entwicklung aufgebaut werden konnte.

Seit dem 17. Jahrhundert vollzog sich ein grundlegender Wandel in der Einstellung der Gesellschaft und damit des Staates zu den Armen: Zu Anfang stand die Ausgrenzung des außerhalb der Norm stehenden Verhaltens im Vordergrund; nur zögernd begann sich in einem langen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß die Erkenntnis durchzusetzen, daß im beiderseitigen Interesse eine Integration angestrebt werden sollte. Abgeschlossen ist diese Entwicklung nicht.

- B Von den Anfängen der bayerischen Armengesetzgebung unter den bayerischen Kurfürsten bis zum entstehenden Königreich

An tatsächlichen Gründen für ein Eingreifen des Territorialstaates auf dem Gebiet der Armenfürsorge fehlte es bis zum Ende des alten Reiches nicht.¹⁾ Zunächst lagen die Ursachen der materiellen Not in der zunehmenden Übervölkerung und Verarmung auf dem Lande. Die Problematik wurde verstärkt durch den Dreißigjährigen Krieg, der zu einer Entwurzelung der Bevölkerung führte und Landwirtschaft, Bergbau, Gewerbe und Handel im Kurfürstentum erheblich erschwerte. Die bayerische Bevölkerung verringerte sich durch Krieg, Seuchen und Hungersnot schätzungsweise auf die Hälfte; etwa 900 Städte, Markttorte, Dörfer und Flecken waren verwüstet oder niedergebrannt.²⁾ Als Folgen dieses Krieges dauerten Massenverarmung und Produktionsschädigung bis ins ausgehende 18. Jahrhundert an.³⁾

1) Scherner, S. 69 f.

2) Spindler, Band II, S. 693

3) Scherner, S. 69;
Hubensteiner, S. 262

I.

Die Zeit der Bayerischen Kurfürsten - von Kurfürst Maximilian I. (1597-1651) bis Kurfürst Maximilian III. Joseph (1745-1777)

1. Die staatsrechtlichen Verhältnisse und die Behördenorganisation Altbayerns bis zum ausgehenden 18. Jahrhundert

Die Geschichte der Fürsorgegesetzgebung kann nicht unabhängig von den staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen zu Beginn des 17. Jahrhunderts betrachtet werden; sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung und Rechtsprechung wurden von Staat und Gesellschaft entscheidend geprägt. Zunächst stellt sich daher die Frage nach dem zuständigen Gesetzgebungsorgan, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.

a) Die Landstände und ihre Bedeutung

Bayern besaß zu Beginn des 17. Jahrhunderts eine landständische Verfassung, deren Ursprünge im Spätmittelalter lagen.¹⁾ Der äußere Anlaß ihrer Entstehung waren Geldverlegenheiten der Herzöge. Die inneren Ursachen lagen in einer zunehmenden Zusammenarbeit zwischen den Landständen und dem Herzog.²⁾

1) Spindler, Band II, S. 576

2) vgl. zur Geschichte der Landstände: v. Krenner; Rudhart

Drei Gruppen von Landständen hatten sich in Bayern entwickelt, die die sogenannte Landschaft bildeten: Der Prälatenstand wurde von Klöstern und der Landesuniversität gestellt. Der Ritterstand setzte sich aus Angehörigen des Adels zusammen, die ein in der Landtafel aufgeführtes Gut besaßen. Den Stand der Städte und "gebannten" Märkte machten diejenigen Kommunen aus, die in die Landtafel eingetragen und somit keinem anderen Landstand unterworfen waren.¹⁾

aa) Ein Gesuch der oberbayerischen Herzöge Rudolf und Ludwig um die Bewilligung einer Notsteuer veranlaßte im Jahre 1302 den Adel, sich zu verbinden.²⁾ Auf dem Ritterschaftstag zu "Snaitpach" wurde den Herzögen eine "gemaine Viechstur" auf die Adelsgüter und deren Leute zugesprochen gegen die eidliche Verpflichtung, es dabei bewenden zu lassen.³⁾ In Niederbayern verzichtete Herzog Otto angesichts der Notlage des Landes in der Ottonischen Handfeste vom 15. Juni 1311 auf weitere Versuche eigenmächtiger Besteuerung der nicht seiner unmittelbaren Herrschaft Unterstehenden; dafür gestatteten Adel, Kirche, Klöster, Städte und Märkte dem Herzog eine Besteuerung ihrer Güter und Leute, so daß die Belastung auf das ganze Land verteilt war.⁴⁾

Das zwischen den jeweiligen Landesherren und den Ständen geltende Recht war in den insgesamt 64 Freiheitsbriefen enthalten, die in der Zeit von 1311 bis 1565 entstanden.⁵⁾

1) die erste Landtafel wurde 1557 errichtet;
Rudhart, Band II, S. 191

2) Seydel, Band I, S. 21

3) Spindler, Band II, S. 125

4) Spindler, Band II, S. 128

5) Seydel, Band I, S. 23

Den Höhepunkt ihrer Machtstellung erreichten die Landstände zu Beginn des 16. Jahrhunderts. Die landesfreiheitlichen Erklärungen sind in ihrer letzten Fassung wörtlich in das Gesetzbuch Maximilians I. von 1616 übergegangen.¹⁾

Der erste Teil dieses Gesetzbuches handelt von der Besetzung und dem Wirkungskreis der landesherrlichen Ämter, stellt einige Grundsätze für das zivil- und strafrechtliche Verfahren und über die Beschwerden der Untertanen gegen die Obrigkeit auf. Der zweite Teil trifft Bestimmungen über die Hofmarken, die Hofmarksobrigkeiten und die Edelmannsfreiheiten. Der dritte Teil faßt verschiedene Bereiche zusammen, z. B. Befreiungen von Zoll, Mauth und Umgeld. Der vierte Teil regelt die Behandlung von Rechtsbrechern und die künftige Bestätigung und Sicherung der Landesfreiheit.²⁾

bb) Während die Stellung der Landstände auf der unteren Ebene von Staat und Gesellschaft durch persönliche Freiheitsrechte garantiert war, waren die Einflußmöglichkeiten auf der oberen Ebene auf das korporative Element beschränkt und auch nur teilweise verbrieft. Die Stellung der Stände war daher von Zeit, Situation und der jeweiligen Herrscherpersönlichkeit abhängig.³⁾ Die korporativen Rechte wurden auf den sogenannten Landtagen ausgeübt, die von den Herzögen bzw. Kurfürsten nach deren Bedürfnissen einberufen wurden.⁴⁾ Solche korporativen Rechte

1) Rudhart, Band II, S. 188

2) Seydel, Band I, S. 25

3) Spindler, Band II, S. 577

4) Spindler, Band II, S. 577 f.

waren Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte bei der Gesetzgebung, bei Landesveräußerungen und Landesteilungen, Einfluß auf die auswärtige Politik, die Überwachung der Landesverteidigung, des Münzwesens und der Beamtenbestallung, das Recht der Steuerbewilligung, Steuererhebung und Steuerverwaltung. Zwischen 1509 und 1579 wurden 33 Landtage abgehalten, unter Herzog Wilhelm V. nur mehr vier, unter Maximilian I. zwei; unter Ferdinand Maria fand 1669 der letzte Landtag statt.

cc) Dem Landtag stand der Erblandmarschall vor, Vorstand der Kanzleien war der Landschaftskanzler.¹⁾ Wegen der großen Zahl von Landständen erfolgten die Beratung und häufig auch die Abstimmung nicht im Plenum, sondern im "Großen Ausschuß", in dem neben dem Landmarschall und dem Kanzler 64 Mitglieder vertreten waren (32 ritterschaftliche Mitglieder, je 16 Prälaten und Städte). Seit 1514 erledigte die laufenden Geschäfte zwischen den Landtagen ein Ausschuß von 16 Mitgliedern, die sogenannte Landschaftsverordnung.

Trotz dieser dualen Machtverteilung zwischen Kurfürst und Landschaft wurden die Regierungsbefugnisse nicht geteilt. Vielmehr nahm bereits in den zwanziger Jahren des 16. Jahrhunderts die politische Machtstellung der Stände ab; eine Reihe von Landesfürsten verstand es, den Ständen ihren Willen aufzuzwingen und den Beamtenadel für sich zu gewinnen. Demgegenüber vermochten es die Stände kaum, sich politische Rechte für ihre Geldbewilligung einzuhandeln. Auch die Forderung der Stände nach regelmäßigen Landtagen wurde von den Landesfürsten erfolgreich abgewehrt. 1577 kam es erstmals zur Einführung von Steuerperioden, d.h. der Landtag ermächtigte

1) Spindler, Band II, S. 578;
Seydel, Band I, S. 27

die Landschaftsverordnung, in den folgenden zwölf Jahren selbständig weitere Land- und Ständesteuern zu bewilligen. Dies bedeutete einen entscheidenden Schritt der Selbstentmachtung der bayerischen Landschaft.¹⁾ Die Ermächtigung wurde unter Maximilian I. wiederholt, und als Ferdinand Maria 1669 den letzten Landtag älterer Ordnung einberief, legten die vollständig erschienenen Stände schließlich ihr Geschick in die Hand der Landschaftsverordnung.

b) Die Organisation von Verwaltung und Rechtspflege

aa) Im Bereich der Zentralbehörden gab es den Hofrat, der bereits gegen Ende des 15. Jahrhunderts eingerichtet worden war. Dieser fungierte zunächst als einzige Stelle, die mit allen Angelegenheiten von Fürst und Staat befaßt war.²⁾ Dem Hofrat gehörten neben Inhabern der höchsten Hofämter adelige und geistliche Berater des Fürsten und gelehrte Räte an. Mitte des 16. Jahrhunderts entstanden infolge Arbeitsüberlastung des Hofrats weitere Behörden, z.B. die Hofkammer als erste Finanzstelle des Landes, der Geistliche Rat und der Kriegsrat. Unter Albrecht V. wurde schließlich der Geheime Rat ins Leben gerufen, dem die wichtigsten Staatsaufgaben zugewiesen wurden. Der Geheime Rat war mit vier bis sechs Räten besetzt und unterstand dem Obersthofmeister. Wichtigstes Mitglied war der Geheime Ratskanzler, dem die Geheime Kanzlei unterstand. Unter Kurfürst Karl Albrecht entstand zunächst als Ausschuß des Geheimen Rats die Geheime Konferenz, die aus vier bis fünf höchsten Hof- und Staatsbeamten bestand, von denen jeder ein bestimmtes Ressort innehatte.³⁾ Der Hofrat, der im Laufe der Zeit viele Zuständig-

1) Spindler, Band II, S. 579

2) Spindler, Band II, S. 583

3) Spindler, Band II, S. 584;
Seydel, Band I, S. 37

keiten an die neuen Zentralbehörden abgeben mußte, war seit dem Ende des 16. Jahrhunderts hauptsächlich auf den Bereich der Justiz beschränkt. Er war Oberstes Hofgericht, aber auch oberste Verwaltungsstelle für alle Angelegenheiten, die ihm nicht durch andere Zentralbehörden entzogen waren. So fielen in seine Zuständigkeit die Gerichtsverwaltung und die Polizei. Für den Rentamtsbezirk München war er zugleich Mittelbehörde.¹⁾

Durch kurfürstliches Edikt vom 16. August 1779 wurde die sogenannte "Oberlandesregierung" errichtet,²⁾ um den Hofrat zu entlasten.³⁾ Die Oberlandesregierung bestand aus 15 Personen aus Adels- und Gelehrtenkreisen. Den Vorstand bildete das Direktorium, bestehend aus Präsidenten, Vizepräsidenten, Vizekanzler, der zugleich Kanzleidirektor war.⁴⁾ Der Wirkungskreis der Oberlandesregierung war sehr umfassend. Es zählten hierzu die Beziehungen zum Reich, die Verfassungsangelegenheiten, Dienstaufsicht über die Regierungen, Land- und Pflegegerichte, sonstige Ämter und Stellen. Unter den Aufgaben der inneren Verwaltung sind vor allem das Armenwesen und die Gemeindeaufsicht hervorzuheben.⁵⁾

bb) Auf der Ebene der Mittelbehörden war das Land seit der endgültigen Vereinigung von Ober- und Niederbayern in die vier Viztumämter München, Landshut, Burghausen und Straubing unterteilt, die später als Rentämter bezeichnet wurden.⁶⁾

1) Kreittmayer, Anm. über den Cod. jur. Bavar. jud. Cap. XV § 4 h

2) Mayr's Generaliensammlung v. 1784, Band I, S. 392

3) Seydel, Band I, S. 44

4) Seydel, Band I, S. 45

5) Seydel, Band I, S. 45

6) Spindler, Band II, S. 581;
Kreittmayer, Staatsrecht, § 102, S. 181 f.

Die personelle Besetzung bestand aus dem Rentmeister als Vorstand, dem "Rentamtscommissarius", dem "Rentamtsfiscal", dem Schreiber und Kassier.¹⁾ Der Rentmeister übte seine Befugnisse als Aufsichtsbeamter der gesamten Verwaltung und Justiz seines Bezirks durch jährliche Besuche (Rentmeisterumritt) aus.²⁾ Mit der Neueinteilung des Territoriums in die vier Rentämter wurde die Organisation dieser Behörden geändert. Dem Rentmeister wurden einige Räte (Regierungs- oder Regimentsräte) beigeordnet. Künftig hieß dieses Kollegium auch Regierung.³⁾ Die Funktion der Regierung übte für das Rentamt München die Zentralbehörde, der Hofrat, aus.

cc) Im Bereich der Unterbehörden gab es keine Trennung zwischen Justiz und Verwaltung. Die Land- und Pflegegerichte übten neben Gerichts-, Polizei-, Finanz-, Militär-, und Kirchenhoheit sämtliche staatlichen Hoheitsrechte innerhalb ihres Amtsbezirks aus. Unabhängig davon waren jedoch die Herrschaften, Hofmarken, Edelsitze, Städte und Märkte, deren Inhaber bzw. Repräsentanten in den Amtsbezirken aufgrund bestehender Rechte oder durch Neuprivilegierung die Gerichtsbarkeit und öffentlich-rechtliche Befugnisse wahrnahmen; sie waren dabei mit höherer Gerichtsbarkeit und Polizeigewalt ausgestattet und den kurfürstlichen Land- und Pflegegerichten gleichgeordnet.⁴⁾ Die Hofmarken besaßen nur die niedere Gerichtsbarkeit, d.h. bestimmte Bereiche der zivil- und strafrechtlichen Streitigkeiten ohne die sogenannte Blutgerichtsbarkeit; sie waren den Land- und Pflegegerichten untergeordnet.

1) Seydel, Band I, S. 67

2) Instruktion vom 24.12.1669, in: Mayr's Generaliensammlung von 1771, S. 547 ff.

3) Spindler, Band II, S. 582

4) Krenner XII, S. 51

Schließlich gab es noch "gefreite Sitze" mit Gerichtsbarkeit "innerhalb der Dachtraufe"¹⁾; gemeint waren damit Streitigkeiten innerhalb dieses räumlich begrenzten Bereichs.

Die Stellen bei den Pflegergerichten waren im Laufe der Zeit ein Vorrecht für den Adel geworden, das mit Pflegeeinkünften verbunden war.²⁾ Die Dienstgeschäfte wurden durch Verweser wahrgenommen, die auch das Entgelt für den Hauptpfleger verwalteten. In diesem Bereich wurde oft sehr verschwenderisch mit dem Staatsgut umgegangen.³⁾

Innerhalb der Behörden wurden sowohl im Bereich der Rechtspflege als auch der Polizei Gerichtsdieners oder Amtsleute beschäftigt, Fronboten, Büttel oder Schergen genannt.⁴⁾ Als Besoldung mußten sie von den erhobenen Gebühren leben, die ihnen zugewiesen waren.⁵⁾ Dies führte oft zu Bestechlichkeit bzw. zu mißbräuchlichen Gebührenerhebungen. Örtliche Polizeiorgane sollten in jedem großen Dorf drei Dorfgerichtspersonen, ein Obmann und zwei Beisitzer sein.⁶⁾

Selbständige Verwaltungskörper waren die Städte⁷⁾ und diesen gleichgestellte gefreite oder gebannte Märkte.⁸⁾

1) Seydel, Band I, S. 74

2) Riezler, Band II, S. 176

3) Mayr's Generaliensammlung von 1797, Band V, S. 908

4) Kreittmayr, Anmerkungen über den Cod. jur. Bavar. jud. Cap. 2 § 9

5) Seydel, Band I, S. 76

6) Seydel, Band I, S. 77

7) Land- bzw. Municipalstädte im Gegensatz zu den Reichsstädten; Seydel, Band I, S. 82

8) Kreittmayr, Anmerkungen über den Cod. Max. Bavar. Civ. Th. V, Cap. 25 § 1: "Die ungefreiten Märkte oder jene, welche einem Stand oder Landsassen untergeben sind, haben kein ius municipii und nähern sich weit mehr den Dörfern als Städten."

Zu den Städten zählten diejenigen Gemeinden, denen das Stadtrecht verliehen war.¹⁾ Die Städte wurden wiederum in Haupt- und Landstädte unterteilt. Die Hauptstädte München, Landshut, Burghausen, Straubing und Ingolstadt waren dem rentmeisterlichen Umritt nicht unterworfen,²⁾ sondern unterstanden dem "Hofrath" oder den Regierungen. Sie besaßen die hohe und niedere Gerichtsbarkeit.³⁾ Die übrigen Städte waren dem rentmeisterlichen Umritt unterworfen, den Land- und Pfliegergerichten untergeordnet, und besaßen nur die niedere Gerichtsbarkeit.⁴⁾ Das Gebiet der Stadt hieß Burgfrieden und war durch Beschreibung festgestellt.⁵⁾

Die Organe der Gemeinde waren der "Magistrat", der aus dem Bürgermeister - in Märkten Kämmerer genannt - als Vorstand und den "inneren und äußeren Rathsmitgliedern" bestand.

Die Stellenbesetzung erfolgte durch Wahl.⁶⁾ Die Gemeindebeamten waren die Stadt- oder Marktschreiber und die Stadtrichter.⁷⁾ Ein einheitliches Gemeindeverfassungsrecht existierte nicht.⁸⁾ Im Jahre 1670 wurde aber eine Stadt- und Marktinstruktion erlassen, die 1748 überarbeitet wurde.⁹⁾ In dieser Instruktion sind u.a. auch Vorschriften über die Handhabung des Bettelwesens enthalten.

1) Kreittmayr, Anm. über den Cod. Max. Bavar. Civ. Th. V. Cap. 25 § 2

2) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band I, S. 348

3) Kreittmayr, Anm. über den Cod. Max. Bavar. Civ. Th. V., Cap. 25 § 2

4) Kreittmayr, Anm. über den Cod. Max. Bavar. Civ. Th. V. Cap. 25 § 2

5) Seydel, Band I, S. 84

6) Seydel, Band I, S. 84

7) Seydel, Band I, S. 84 Fußnote 4 u. 5

8) Kreittmayr, Anm. über den Cod. Max. Bavar. Civ. Th. V. Cap. 25 § 3

9) Mayr's Generaliensammlung von 1788, Band IV, S. 603

Die Stadtgemeinden konnten innerhalb ihres Burgfriedens über Bürger und Fremde richten, das Polizeiwesen führen, ihre Finanzen selbständig verwalten und Steuern erheben.¹⁾

Die Dörfer waren Gemeinden ohne Stadt- und Marktrecht. Sie waren als Körperschaften anerkannt.²⁾ Die Verwaltung wurde von sogenannten Dorfführern, Hauptleuten oder Obmännern wahrgenommen, die von der Gemeinde gewählt und durch das Landgericht oder die "Gemeindeherrschaft" bestätigt wurden.³⁾ Die Dorfführer durften den Gemeindehaushalt führen und die gemeindlichen Aufgaben wahrnehmen. Hierzu zählten u.a. die Unterstützung der Gerichtsdieners bei der Handhabung der Sicherheits- und Bettelpolizei und der Armenpflege.⁴⁾

1) Feßmaier § 125

2) Kreittmayr, Anm. über den Cod. Max. Bavar. Civ. Th. V Cap. 28 § 1

3) Seydel, Band I, S. 89

4) Seydel, Band I, S. 89

2. Das Versagen des mittelalterlichen Almosengedankens und die zunehmende Bettlerplage als Ausgangspunkte einer organisch gewachsenen Fürsorgegesetzgebung in Bayern

a) Veränderung der Grundlagen der Armenpflege

Die Entwicklung der Fürsorgegesetzgebung beruhte zunächst auf einer Veränderung der Grundlagen der Armenpflege, die nicht zuletzt auf wirtschaftliche und soziale Umstände, die Entfaltung von Industrie und Handel und das damit verbundene Aufkommen einer Vielzahl von geldgelohnten Existenzen zurückzuführen war.¹⁾

Beeinflusst wurde diese Veränderung anfangs durch die Reformationsideen Luthers, der eine genossenschaftsähnliche, versicherungsartige Armenpflege aufbauen wollte, jedoch an der Organisation scheiterte.²⁾ Nach der Beseitigung der bischöflichen Gewalt, der Hierarchie und des kanonischen Rechts galt es, eine neue christliche Gemeinschaft einzurichten, die unter den Schutz und die Kompetenz des Staates gestellt wurde. Der Staat jedoch, der im Zuge dieser Veränderung zunächst die Armen- und Wohlfahrtspflege übernommen hatte, überließ infolge der Ver-

1) Feuchtwanger, S. 5;
Scherner, S. 61

2) Die Reformatoren Luther, Dugenhafen u.a. dachten an eine genossenschaftsähnliche Gemeindearmenpflege; Zum Einfluß der Reformation auf die Fürsorgegesetzgebung eingehend: Feuchtwanger in Schmollers Jahrbuch, XXXII (1908) S. 1423-1460; XXXIII (1909) S. 191 - 228; Freyberg, Band II, S. 40 ff.; Historische Einleitung in v. Riedel's Commentar zum bayer. Heimat- und Armengesetz; Fleischmann in Heft 73 der Schriften des Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, S. 102 ff.

quickung von Staat und Kirche diese Aufgabe wieder der Kirche und begnügte sich mit der Aufsicht.¹⁾ Zurück blieben nur unbedeutende kirchliche Wohlfahrtseinsrichtungen mit einer kleinen Spezialaufgabe.

Dagegen waren die Bemühungen der Katholischen Kirche, die sich entschieden gegen die weltliche Ausgestaltung der Armenpflege wendete, erfolgreicher.²⁾ Die Reformation bewirkte, daß sich die Katholische Kirche wieder auf eines ihrer ursprünglichen Betätigungsfelder, die Armenunterstützung, besann. Als Folge davon fiel die Anstaltspflege ausschließlich in den kirchlichen Zuständigkeitsbereich. Das übrige Unterstützungswesen wurde zwar faktisch von den "Polizeien" geregelt, stand aber weiterhin unter kirchlicher Einwirkung und Begutachtung.³⁾ Als im Jahre 1616 in den für Ober- und Niederbayern veröffentlichten Gesetzeszyklus "Landrecht, Policey-, Gerichts-, Malefiz-, und andere Ordnungen der Fürstenthumben Obern- und Nidern Bayern"⁴⁾ Bestimmungen über die Armenpflege aufgenommen wurden, äußerte sich der Ingolstädter Theologieprofessor Adam Thanner in seiner Theologiae Scholasticae sehr kritisch hierzu.⁵⁾ Letztlich konnte jedoch die Katholische Kirche nicht verhindern, daß sich der Staat dieses Bereichs annahm.

1) Feuchtwanger in Schmollers Jahrbuch XXXIII, S. 193

2) Feuchtwanger in Schmollers Jahrbuch XXXIII, S. 215

3) Feuchtwanger, S. 6

4) Seydel, bearbeitet v. Graßmann und Piloty, Band I, S. 19;
Seydel, Band I, S. 134; Fußnote 2, S. 135;
Band V, Fußnote 3, S. 203;
Freyberg, Band II, S. 41 f;
Feuchtwanger, S. 41 f;
Schermer, S. 71

5) Feuchtwanger, S. 6 f.

b) Ursprünge der Armengesetzgebung

Die ersten Ursprünge der Armengesetzgebung sind in den Polizeiordnungen des Deutschen Reichs zu finden. In § 20 des Abschieds des königlichen Tags zu Lindau 1497 ist hierzu bestimmt, daß das Betteln nur denjenigen zu gestatten sei, die wegen ihres Gesundheitszustands des Almosens bedürfen. Kinder armer Leute waren, sobald sie zu arbeiten verstanden, bei Handwerkern oder anderweitig unterzubringen.¹⁾ Im Anschluß daran erging unter Ziffer XXXIV der kaiserlichen "Ordnung und Reformation der guter Polizei von 1530" die Bestimmung, daß die "Obrigkeit" darauf achte, daß jede Stadt und Kommune ihre Armen selbst ernähre.²⁾ Dieser Aufruf wurde in der Polizeiordnung von 1548 und 1577 wiederholt.³⁾

c) Armengesetzgebung unter Maximilian I.

Diese Ausgangssituation bot sich dem Herzog und späteren Kurfürsten Maximilian I. (1597-1651) als Arbeitsgrundlage dar. Mit ihm hatte einer der bedeutendsten Herrscher, der Bayern jemals regierte, den Thron inne. Er faßte sein landesfürstliches Amt und seinen Herrscherberuf - so bezeichnete er seine Stellung selbst -⁴⁾ mit großem Ernst auf. Zudem hatte Bayern mit ihm keinen juristischen Laien gewonnen, vielmehr hatte er sich an der Ingolstädter Universität während seines Studiums in den Jahren 1587 - 1591 auch mit der Rechtswissenschaft befaßt.⁵⁾ Diese Tatsache war sicherlich mit dafür ursächlich, daß die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Fürsorgewesens während seiner Regierungszeit von einer klaren Linie gekennzeichnet war;

1) Koch, Band II, S. 32

2) Koch, Band II, S. 343

3) Koch, Band II, S. 543;
Riedel-Proebst, Heimatgesetz, S. 2

4) Seydel, bearbeitet von v. Graßmann und Piloty,
Band I, S. 19

5) Hubensteiner, S. 238

die einzelnen Bestimmungen waren nicht losgelöst voneinander und auf Einzelfälle bezogen, sondern systematisch auf eine bedarfsgerechte Lösung hin orientiert.

aa) Einen Einblick in die Realität der damaligen Zeit gibt Westenrieder in seinen Beiträgen zur vaterländischen Historie, Geographie und Statistik:¹⁾

"Waren die drückenden Schwärme herumziehender Bettler schon unter den vorigen Regierungen für den Bürger und Bauern eine unerträgliche Last: so kann man sich leicht eine Vorstellung machen, was sich während der Regierung Maximilian I. ergeben haben möge, dem es unvermeidliche Umstände und Veranlassungen zum unerläßlichen Geschäft machten, Kriege vorzubereiten, und Kriege zu führen, welche, (die Gefechte mit dem Feind mochten ausfallen, wie sie wollten) Land und Leute zu Grunde richteten... Alle erdenklichen Gattungen von Bettelleuten vermehrten sich, und herrschten und peinigten die Unterthanen in einem ungeheuern Grad. Außer solchen Eingebornen, nämlich, welche als wahrhaft hilfsbedürftige und auch hilfberechtigte in jeder Gemeinde zu erscheinen pflegen, erschienen 1) vom Ausland nicht nur die gartende, theils herrenlose Knechte, theils Ausreisser, sondern wie die Mandate sagen "hauffenweis" verschiedene so genannte Sterzer, starke und gesunde Bettler...2) Inländer, welche (nicht durch die, sonst gewöhnlichen Unglücksfälle, sondern) durch die Gewalttätigkeiten und Mißhandlungen des Kriegs um alles Hab und Gut gekommen; 3) Inländer, welche durch Trägheit, oder Liederlichkeit, und 4) solche, welche durch mißverständene Polizeigrundsätze... zur Klasse der Bettler befördert worden sind. Jede dieser vier Krankheiten erforderte ihre eigene besondere Kurart, und Maximilian war ein Meister in der Heilkunst."

bb) Die Bettelordnung vom Jahre 1599, und darauf aufbauend das Bettelmandat vom 10. Dezember 1610, sowie das vom 29. September 1616 datierende neue Gesetzbuch "Landrecht, Policy-, Gerichts-, Malefiz- und andere Ordnungen der Fürstenthumben Obern- und Nider Bayern" trugen noch stark

1) S. 302 f.

sicherheitsrechtliche Züge. Die bayerische Landesgesetzgebung, insbesondere das im Jahre 1616 für Ober- und Niederbayern veröffentlichte Gesetzeswerk, hatte die früher ergangenen reichsgesetzlichen Bestimmungen vollständig aufgenommen¹⁾ und weiterentwickelt. Die bayerische Gesetzgebung unterschied erstmals zwischen fremden und inländischen Bettlern.²⁾

Durch das Landgebot vom 19. November 1627 wurde für den Unterhalt der "wahrhaft Armen" erstmals eine nachhaltige Fürsorgeregelung getroffen.³⁾ Diese war umso mehr erforderlich, als durch das Landgebot entgegen den bisherigen Bestimmungen den inländischen Armen das Betteln zum ersten Male strikt verboten wurde. Das Landgebot ordnete zu diesem Zweck sogenannte Gemeinde-Concurrenzen, d.h. Zusammenstellungen an, die einen genauen Überblick über die ortsansässigen Armen geben sollten. Hierzu war bestimmt:

- "1) In jeder Stadt-, Pfarr-, Dorf- oder Hofmarchgemeinde soll eine genaue Beschreibung aller dahin-gehörigen wahrhaft Armen hergestellt und dabei bemerkt werden, wieviel Almosen Jeder die Woche hindurch für seinen Unterhalt bedürfe.
- 2) Das hienach bemessene Almosen ist in Städten und Märkten durch gewisse Verordnete wochentlich von Haus zu Haus einzusammeln; Auf dem Lande soll Jeder seinen bisherigen Hausarmen wochentlich soviel, daß sie leben können, von Hand zu Hand reichen, oder von der Gemeinde ein anderes Übereinkommen getroffen werden. Da, wo das nicht ausreichen will, soll eine Belegung eintreten und diese Belegung wochentlich durch die Ob- und Hauptleute oder Dorfführer eingebracht werden.
- 3) Wenn eine einzelne Gemeinde mit Armen überlastet ist, so wäre Bericht zu erstatten, damit eine Konkurrenz aus anderen Gemeinden dahin angeordnet werden könne.

1) Buch V Tit. V der Landts- und Polizeiordnung v. 1616

2) Titel V Art. 1 u. 2

3) Freyberg, Band II, S. 43;
Riedel-Müller, Armengesetz, S. 2, Fußnote 3;
Seydel, Band I, S. 138

- 4) Das Almosen soll Freitag oder Samstag nach der Messe bei der Kirche vertheilt werden. Nebenbei sollen Opferstöcke an den Kirchenthüren eingerichtet, an Sonn- und Feiertagen in den Kirchen und in den Wirthshäusern für Arme gesammelt und das Volk durch die Prediger zum Almosengeben ermuntert werden. Dabei haben die Pfarrer, Klöster, Stifter, Beamten, Hofmarkherren mit gutem Beispiele voranzugehen." 1)

Diese Regelungen hatten neben der Sorge um den Unterhalt der "wahrhaft Armen" auch noch den Zweck, gegen das Bettelwesen gezielt einschreiten zu können. So enthält dieses Landgebot zum Beispiel eine Bestimmung, Bettler zur Arbeit anzuhalten und zu diesem Zweck Flachs zum Spinnen an sie zu verteilen.²⁾ Obwohl diese Absicht des damaligen Verordnungsgebers hier wiederum auf einen sicherheits- und ordnungsrechtlichen Gesichtspunkt abzielte, so ist doch auch das fürsorgerische Element erkennbar.

Der Vollzug dieses Landgebots oblag einer sogenannten "magistratischen Person",³⁾ die hierzu besonders zu beauftragen war. Wie sehr dem Kurfürsten an einer ordnungsgemäßen Handhabung dieses Gebots gelegen war, zeigt die Tatsache, daß auch Strafbestimmungen bezüglich säumiger Beamter enthalten waren:

"Säumige Beamten aber sollen mit starker Geldstrafe (in die Almosenbüchse) gestraft werden; und zwar haben die fahrlässigen Obrigkeiten zu zahlen 50 Reichsthaler Strafe, und daneben der Gerichtsschreiber Hofmarch- oder Klostrichter 10 Reichsthaler und der Amtmann 5 Reichsthaler. Im zweiten Falle wird die Strafe duplirt; bei weiteren Rückfällen aber die Dienstentsetzung oder die Suspension der Hofmarchsjurisdiktion verfügt." 4)

1) zitiert in: Freyberg, Band II, S. 43, 44

2) Freyberg, Band II, S. 44

3) Freyberg, Band II, S. 45

4) zitiert in: Freyberg, Band II, S. 45

cc) Mit Verfügungen vom 21. November 1627 und 28. Februar 1629 wurde das Gebot vom 19. November 1627 insoweit ergänzt bzw. erläutert, als zum einen ein Ausgleich des zu leistenden Almosens zwischen "mehr und weniger Bedürftigen, überlasteten und vermöglichen Gemeinden", die für das Aufkommen der finanziellen Mittel verantwortlich waren, zu erfolgen hatte. Daneben wurde ausdrücklich bestimmt, daß freiwillige Spenden jedem freigestellt seien.¹⁾ Die Bestimmung im Landgebot vom 19. November 1627 bezüglich des Aufkommens der Geldmittel für die Armen führte gleichwohl zu einem Stillstand der spontanen Hilfeleistung des einzelnen.²⁾

Um der Steigerung des Bettlertums entgegenzuwirken und den Armen Beschäftigung zu geben, wurde vom Staat mit Verfügung vom 31. März 1627 eine Summe von mehreren tausend Gulden zum Ankauf von Flachs und Wolle angewiesen. Daneben wurde entsprechend der kurfürstlichen Resolution vom 29. Dezember 1628 im Gericht Erding bei Wartenberg zur Unterbringung von Leprakranken ein sogenanntes "Siechhaus" erbaut.³⁾

dd) Die fehlerhafte und ungleiche Anwendung des Landgebots durch die Beamten machte bereits im Jahre 1630 eine Überarbeitung dieses Mandats erforderlich. Unter dem 6. Februar 1630 wurde ein neues Bettelmandat veröffentlicht,⁴⁾ das sich im wesentlichen mit organisatorischen Fragen befaßte. Hervorgehoben wurde hierin insbesondere, daß die Armen nicht von einem Landgerichtsbezirk unterhalten werden sollten, sondern von den Städten, Märkten, auf dem Land

1) Freyberg, Band II, S. 45

2) Freyberg, Band II, S. 46

3) Freyberg, Band II, S. 45, Anm. ++

4) Freyberg, Band II, S. 46

von Pfarreien, Obmannschaften, geschlossenen Hofmarken, und - allgemein - von den Orten, in denen die Leute vor ihrer Verarmung gewohnt hatten.¹⁾ In die Armenbeschreibungen waren nunmehr auch die Personen aufzunehmen, die sich wegen ihres Alters, wegen Krankheit, Gebrechen, oder Kinderreichtums von der Arbeit nicht ernähren konnten. Ergänzungen wurden durch Verfügungen vom 10. April 1630 und 29. Oktober 1630 bezüglich der Verteilung des Almosens für Sieche getroffen.²⁾

Eine eingehende Regelung erfuhr auch insbesondere das Aufkommen des Almosens. Das Almosen war jede Woche in Städten und in bedeutenderen Märkten in einer Büchse, soweit es Brot und andere Gaben umfaßte, in einem Sack einzusammeln und an einem bestimmten Tag in der Woche auszuteilen. Daneben wurden den Armen in Märkten und auf dem Lande zwei Tage in der Woche benannt, an denen zwei bedürftige Personen neben dem sogenannten Bettelvogt das Almosen bei den Häusern für alle Armen einsammelten.

Spontane Hilfeleistungen durch die Allgemeinheit waren im übrigen gestattet. Ferner wurde bestimmt, daß in Kirchen Almosenstöcke anzubringen und daß Sammlungen durchzuführen und diese Erlöse dem Gesamtaufkommen an Almosen zuzuführen waren. Bei großen Wallfahrten sollte die Sammlung nicht nur für die Armen des Pfarrbezirks, sondern auch für die "im nämlichen Gerichte daran angrenzenden Pfarrgemeinden" gestattet sein, und zwar sowohl bei den Wallfahrtskirchen selbst als auch an den Orten, wo die Wallfahrter durchzogen. Spenden, die bei Klöstern und Gotteshäusern eingingen, waren bei unbedeu-

1) Feuchtwanger, S. 7 f.;
Freyberg, Band II, S. 46

2) Freyberg, Band II, S. 47

tenden Summen in die Ortsalmosenbüchse zu legen, beträchtlichere Spenden waren zwischen den Armen der jeweiligen Pfarrgemeinde und anderen Armen desselben Gerichts aufzuteilen.

Ein Ausgleich zwischen einer Pfarre, deren Anteil an Armen so groß war, daß sie sich zu ihrer Erhaltung außerstande sah, und einer Gemeinde, die wenig oder gar keine Bettelleute zu versorgen hatte, wurde dadurch vollzogen, daß die unversorgten Personen der Gemeinde zugeordnet wurden, die mit Bettlern nicht überlastet war.

3. Die zögernde Weiterentwicklung der Armenpflege während der Regierungsepoche von Kurfürst Ferdinand Maria (1651-1679)

Unter der Regierungszeit Kurfürst Ferdinand Marias hat die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Armen- und Bettelwesens keine wesentlichen Veränderungen erfahren. Dies dürfte sicherlich auch auf die Persönlichkeit des in Bayern nunmehr regierenden Kurfürsten zurückzuführen sein: Im Gegensatz zu seinem Vater, Kurfürst Maximilian I., war er "weich, träumerisch, fromm, nicht unbegabt, doch mehr der Muse zugeneigt als den Staatsgeschäften."¹⁾

Zu Beginn seiner Regierungszeit nahm er sich zunächst der Siechenhäuser an und ordnete in diesem Zusammenhang einen "Besuch derselben unter Zuziehung des Magistrats" an.²⁾ Diejenigen, die von Aussatz nicht befallen waren, sollten dabei zur Arbeit angewiesen werden, und die Heilbaren sollten sich beim Arzt melden.

a) Bettel- und Armenmandat vom 5. Januar 1655

Am 5. Januar 1655 erließ Kurfürst Ferdinand Maria unter Hinweis auf die Reichs- und Landespolizei-Ordnung aus dem Jahre 1616 ein ausführliches Bettel- und Armenmandat, dessen Bestimmungen im wesentlichen mit der früheren Verordnung übereinstimmten.³⁾ Hervorzuheben sind nachfolgende Abweichungen bzw. Modifizierungen:

1) Hubensteiner, S. 203 f.

2) Freyberg, Band II, S. 47

3) Freyberg, Band II, S. 47

"Auf dem platten Lande soll es bei den Gemeinden stehen, ob sie ihre eingeschafften Bettelleut selbst aushalten, und durch wöchentliche Anlag oder umwechselnde Reichung des Unterhaltes für dieselben sorgen wollen. Kömmt dießseits keine freiwillige Übereinkunft zustande, so sollen die Landgerichte, die im Gerichtsbezirke befindlichen Bettler beschreiben lassen und mit Zuziehung des Ortspfarrers oder der Hofmarchobrigkeit eine Anlag auf die Güter machen, welche durch die Beamten einzubringen, und worüber dem Rentmeister jährlich beim Umritt die Rechnung vorzulegen ist. Liederliche Leute auf dem Lande, welche zusammengeheirathet haben und keine Bauernarbeit verstehen oder verrichten wollen, sind aus dem Land zu schaffen und daselbst nur eigentliche Tagelöhner zu gedulden. Auch Ausländer, welche arbeitsfähig sind, sollen angehalten werden, in Dienst und Arbeit zu gehen. Das Betteln ist und bleibt verboten, und sollen sowohl in- als ausländische Bettler, die nicht arbeiten wollen, in die Springer geschlagen, durch schmale Kost und Kleidung, auch durch Streiche zur Arbeit getrieben oder zur Schandarbeit abgeliefert werden. Verdächtige Hausirer, Landfahrer und Stümpfer, als da sind Pfannen- und Wannen-flicker, Spengler, Glaser, Gewirkmacher, Gewürz- und Holzkrämer, Fell-, Deck- und Messer-Träger, die im Gey auslaufen, gemeiniglich böse Leute sind, und die Sucht ins Land bringen, dürfen bei Gefängnisstrafe nicht beherbergt werden. Nur gebrechlichen alten Soldaten, die in der kurbayerischen oder Reichsarmada gedient haben, soll aus dem Gemeinde-Almosen eine Gabe gereicht werden dürfen.

Blessierte Soldaten werden an den Ort ihrer Geburt gewiesen, wo sie wie die anderen armen Leute zu verpflegen sind. Unverdächtigen Pilgramen und Kirchenführtern, oder anderen geistlichen oder weltlichen unverdächtigen Personen darf - so lange sie auf der gewöhnlichen Landstraße bleiben, Herberg und Essen gereicht werden und sind solche mit einem Stück Brot oder Zehrpennig weiterzuschicken. Ebenso soll mit armen Handwerkspurschen verfahren, und ihnen das Sammeln von Haus zu Haus auf gewisse Zeit bewilligt werden. Denen, die verbrunnen, vom Erbfeinde gefangen oder geplündert worden, oder jenen, welche wegen großer Theuerung ihr Land zu verlassen gezwungen worden, soll das Sammeln von Gaben gestattet seyn (wenn sie mit approbirten Patenten versehen sind).¹⁾

1) Zitat in Freyberg, Band II, S. 48

Auch in diesem Mandat findet sich der Grundsatz wieder, daß nur wirklich erwerbsunfähige Arme und Personen, die wegen besonderer äußerer Verhältnisse ihren Lebensunterhalt nicht selbst bestreiten konnten, an der öffentlichen Hilfe teilhaben sollten. Wo bisher die Pfarrei für ihre Armen aufkam, sollte nunmehr die Gemeinde ihre Armen selbst ernähren und Umlagen zu diesem Zwecke erheben. Unter den Armen der Gemeinden waren zum damaligen Zeitpunkt diejenigen zu verstehen, die entweder dort geboren und ortsansässig waren oder die sich dort aufhielten. Ein strenges, formalistisches Heimatrecht bestand damals noch nicht.¹⁾

Die in dieser Zeit vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen reichten freilich nicht aus, das Bettelwesen staatlicherseits befriedigend zu regeln:

"Manche Woche klopfen 30 - 40 Personen an die Haustüre eines Bauern. Dabei hielten sie sich mit ihren Wünschen keinesfalls zurück, sondern forderten vielmehr Eier, Schmalz, Mehl udgl.. Sollte sich der Bauer gar geweigert haben, so hatten sie die entsprechenden Drohungen zur Hand." 2)

Diese Situation verdeutlicht, daß eine Trennung zwischen den tatsächlich Armen und denen, die nur zu müßig waren, für ihren eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, nur schwer vollzogen werden konnte. Daraus erklärt sich auch der besondere sicherheitsrechtliche Charakter der Bettelmandate dieses Jahrhunderts.

Die Regierung legte die unbefriedigende Situation bei der Handhabung der Mandate und der mangelnden Anwendung der Strafen der Fahrlässigkeit der Beamten zur Last.³⁾

1) Feuchtwanger, S. 8

2) Freyberg, Band II, S. 48

3) Freyberg, Band II, S. 48

Zu diesem Zweck erinnerte sie am 25. August 1666 eindringlich an die Verordnung vom 5. Januar 1655 und drohte zugleich den verantwortlichen Beamten mit der Dienstenthebung und mit Strafen.¹⁾

b) Die Bedeutung Johann Joachim Bechers

Trotz der zögernden gesetzgeberischen Aktivitäten während der Regierungszeit Ferdinand Marias nahm eine Persönlichkeit in dieser Zeit maßgeblichen Einfluß auf die Verbesserung des bayerischen Armenwesens, der Merkantilist Johann Joachim Becher (1635-1682).²⁾

Becher trat noch vor dem Erscheinen seines Hauptwerkes "Discurs" im Jahr 1668 in den Dienst des Bayerischen Kurfürsten Ferdinand Maria. Mit dem im "Discurs" enthaltenen Entwurf der Errichtung eines Werkhauses für München und der prinzipiellen sozial-politischen Begründung dieses Entwurfs³⁾ wurde eine Brücke von der damaligen modernen ehrenamtlichen Organisation der Armenpflege in den Niederlanden (Amsterdam) und in den deutschen Seestädten (Hamburg, Lübeck) zu bayerischen Einrichtungen geschlagen.⁴⁾

In Bezug auf die Armenpflege lehnte Becher das absolute Heimatprinzip strikt ab. Er erkannte damals schon, daß das Bettelwesen nicht dadurch bekämpft werden könnte, den Bettlern das Land zu verbieten; vielmehr wollte er den Bettlerstand in einen Bauern- und Bürgerstand umgewandelt wissen. Beachtenswert erscheint der Gedanke Bechers, scharf zwischen kranken und arbeitsfähigen Ar-

1) Freyberg, Band II, S. 48

2) näher über die Person Bechers: Lamprecht, 6. Band, S. 442 f.;
Riezler, Band VII, S. 115-132 m.w.N.;
Feuchtwanger, S. 8 f.

3) Discurs, S. 288 - 296;

4) Feuchtwanger, S. 9

men zu unterscheiden und eine genaue individualisierende Behandlung des einzelnen durchzuführen.¹⁾ Das Wirken Bechers in Bayern fand ein vorzeitiges Ende, weil ihn Kaiser Leopold I. zur Organisation des Manufakturhandels nach Wien berief.

Berühmt wurde Becher zwar in erster Linie durch seinen Plan, Bayern für eine überseeische Kolonie am Essequido (Guayana) mit zunächst holländischer Hilfe und später für eine mit englischer Unterstützung irgendwo anders zu errichtende Kolonie zu gewinnen. Während dieses Vorhaben am Münchner Hof auf entschiedene Gegner stieß, fanden seine praktischen Vorschläge zur Verbesserung des bayerischen Armenwesens durch Errichtung eines Werkhauses für München und die ehrenamtliche Ausgestaltung der Armenpflege Anklang und Beachtung,²⁾ allerdings zuweilen auch starke Kritik:³⁾

"Nun aber weis ich ganz wohl, gnädigster Herr, daß es noch immer gar gewaltig bechert, + (+ Anmerkung Westenrieder: Daß die Grundsätze und Vorschläge des Bechers, von welchen das Gehörige in der Folge vorkommen wird, noch sehr beliebt seyen.) und daß andere Leute, die Eurer Ch. Durchl. gleichsamben Tag und Nacht in den Ohren liegen, einer ganz andern Meynung seyen. Man will nur immer viele Leute in der Stadt hier haben, und viel Fabrikenwesen, und hat immer die Bevortheilung Höchstdero Aerarii in der Feder und im Munde, gerade, als wenn Höchstdero Aerarium das Centrum wäre, um welches sich alles formen müßte... Ich trage auch sehr großen Zweifel, ob Eure Ch. Durchl. von der Höchsthnen vorge-spiegelten Fabrike am Ende einen solchen Profit haben werden.

Ich habe des Bechers gedruckte Schriften mit vollem Nachdenken gelesen, und viele gute Gedanken und Consilia gefunden, aber auch recht viele Scharlatanereyen, eitle Raisonement und Versprechungen, bey denen man nicht anderst urtheilen khan, als daß dem lieben Mann, wenn sein Gehirn von seinen Phantasiis inflamirt wurden, gar nicht selten das Rädl abgeloffen sey."

1) Dieser Individualisierungsgrundsatz ist auch in der heutigen Sozialhilfe vorherrschend, vgl. § 3 BSHG

2) Feuchtwanger, S. 9

3) abgedruckt in: Westenrieder, S. 341 ff.

Der Kritiker¹⁾ führt weiter aus:

"Zumal er aber die Gabe hatte, seine Phantasien und Narreteyen mit so vielen Schönen Blendwerk und mit einer gewaltigen Plaudery zu verkleistern: so war es kein Wunder, daß er viele Adhaerenten fand. Es ist ein altes Sprichwort, daß ein Narr hundert nach sich zieht, und wenn ein großer Herr sich für eine Neuigkeit erklärt, so fällt gleich alles ins Nest, und die ganze Welt lobt und bewundert, pour etre a la Mode. Wenn die Fabrike so gar einträglich ist, wie auf dem Papier man berechnet, so wärs besser, das Volk hätte diesen Nutzen und nicht die Fabrica. Es ist besser, daß im Land dreyhundert wohlhabende Tuchmacherfamilien existieren, als daß Eure Ch. Durchl. Fabrica die einzige Tuchmachung sey, und die armen Tropfen im Land ruinire...

Tuchmachereyen et similia thun auf dem Land, wo wohlfeiler zu leben, und mehr Wirthschaftlichkeit ist, als hier in München, gut, und die Oberpfalz, und einige magere Ort in Baiern, wo die Schafe recht gut fortkommen, seynd das rechte Vaterland davon."

Der Verfasser dieser kritischen Anmerkungen macht mithin deutlich, daß er in der Errichtung einer Tuchfabrik in München keine Möglichkeit sah, dem Armenproblem auch nur annähernd beizukommen. Neben diesem Gesichtspunkt fällt erstmals auf, daß der Verfasser auch auf ein anderes Gebiet als das der Haupt- und Residenzstadt München, die Oberpfalz, eingeht.

1) abgedruckt in: Westenrieder, S. 342 ff;
bei dem - leider anonymen - Verfasser dieser kritischen Anmerkungen muß es sich wohl um einen Zeitgenossen Bechers gehandelt haben.

4. Die Armenfürsorge unter der Regierungsperiode Max Emanuels (1679 - 1726)

a) Die politische Situation

Obwohl Max Emanuel sein Hauptaugenmerk der dynastischen und internationalen Politik widmete, beeinflusste er landesintern die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Armen- und Bettelwesens nicht unmaßgeblich. In seiner 36-jährigen Regierungszeit herrschte allerdings nur in zehn Jahren Frieden. In die Zeit von 1683-1716 fielen der Türkenfeldzug (1683-1688), der Pfälzer Erbfolgekrieg (1685-1697) und der Spanische Erbfolgekrieg (1702-1704).

Außerdem war Max Emanuel von 1691-1699 auch Statthalter der Niederlande. Ab März 1692 hielt er sich deshalb überwiegend in Brüssel auf.

Der Bruch Max Emanuels mit Kaiser Leopold von Österreich im Spanischen Erbfolgekrieg hatte mit den Schlachten von Höchstätt und Blindheim am 13. August 1704 den Verlust ganz Bayerns zur Folge. Noch vor seinem erneuten Weggang vom Münchner Hof nach Brüssel hatte Max Emanuel am 17. August 1704 seiner Gemahlin die Regentschaft im Kurfürstentum übertragen.¹⁾

Land und Volk wurden noch zusätzlich durch Quartierlasten der österreichischen Besatzung, den unerträglichen Steuerdruck und Zwangsaushebungen für die kaiserlichen Regimenter geschwächt. Die Situation gipfelte dann in den Aufständen der Bauern aus dem Ober- und Unterland, die sich gegen diesen Druck zur Wehr setzten und damit den Zustand noch verschlimmerten.

1) Spindler, Band II, S. 423 ff.

Ein Großteil der Bevölkerung verlor in dieser Situation den Halt. Bayern stellte sich nach den Kriegswirren als zerrüttetes Land mit ungeordneten Finanzen dar; eine zunehmende Armut der Bevölkerung und ein überhandnehmen- des Bettlerwesen waren die Folge.¹⁾

b) Landesinterne Tätigkeit Max Emanuels

Max Emanuel nahm sich der Probleme auf dem Gebiet der Armenpflege gleich zu Beginn seiner Regierungszeit mit einer durchgreifenden Gesetzgebung an. Er sah beispielsweise in der Heirat unbemittelter Leute untereinander die Hauptquelle überhandnehmenden Bettels.

aa) Aus diesem Grunde verfügte er mit Mandat vom 10. April 1680 - das später am 18. August 1699 erneuert wurde - unter Hinweis auf Buch IV Titel 12 Artikel 9 der Polizeior- dnung von 1616, daß diesem Personenkreis kein Aufent- haltsrecht einzuräumen und bei Prüfung der Frage, ob der Heirat zugestimmt werden solle, äußerst behutsam zu verfahren sei.²⁾ Zustimmungen zu Ehen dieser Bevölke- rungsschicht sollten nur gegen den Nachweis der vorhan- denen Ernährungsmöglichkeit und auch nur gegen eine ent- sprechende Kautionserteilung werden. An die Beachtung des Mandats vom 10. April 1680 wurde unter dem 4. Juni 1694 strengstens erinnert.³⁾

Der Inhalt des Mandats vom 10. April 1680 ist in erster Linie auf eine armenpolizeiliche Regelung ausgerichtet. Dennoch ist in diesem Mandat - obwohl die vordergründige Absicht des Gesetzgebers eine andere war - auch ein ge- wisser fürsorgerischer Aspekt enthalten. Es sollte der

1) Hubensteiner, S. 272

2) Freyberg, Band II, S. 49;
Schmitt-Lermann, S. 38

3) Freyberg, Band II, S. 49

Vergrößerung der Not dieses Personenkreises und der Ausweitung dieser Bevölkerungsgruppe vorgebeugt werden.

bb) Die Regierung war mit dem Mandat vom 10. April 1680 einerseits bemüht, den Zuwachs des Bettelstandes zu vermindern; andererseits war sie aber auch darauf bedacht, den vorhandenen Armen eine Erwerbsquelle zu eröffnen und sie zu beschäftigen. In der im Jahre 1679 in der Au bei München gegründeten ärarialischen Tuchfabrik,¹⁾ die durch Mandat vom 10. September 1680 ihre Organisation erhielt, fanden täglich gut einhundert arme Leute Beschäftigung. Der sozialpolitische Charakter der Tuchfabrik wurde durch ein Mandat vom 4. September 1690 unterstrichen, das den Bettel in der Hauptstadt München ausdrücklich verbot unter gleichzeitigem Hinweis auf die Verordnung des Kurfürsten zur Errichtung verschiedener Fabriken, Woll-, Strick- und Spinnhäuser im übrigen Fürstentum.²⁾ Das Verbot bezog sich nur auf München, weil hier infolge des Zulaufs der Bevölkerung dem Bettelwesen nicht beizukommen war.

Am 16. November 1688 wurde ein Aufruf erlassen,³⁾

"daß sich die armen Leute bei dem Wollhause in München zu melden haben, wo sie gegen Reichung eines billigen Lohnes mit Stricken und Spinnen beschäftigt werden sollen."

Denen, die nicht arbeiten wollten, wurde mit Zuchthausstrafe gedroht. Diese Maßnahmen verdeutlichen, daß den verantwortlichen Regierenden neben der Versorgung dieser Personen auch an einer Umerziehung gelegen war. Sie sollten dazu angehalten werden, ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeitsleistung zu bestreiten, statt sich auf freiwillige Zuwendungen Dritter bzw. staatliches Einschreiten zu verlassen.

1) offensichtlich wurde Bechers Anregung im 1668 erschienenen "Discurs" 11 Jahre später aufgegriffen

2) Freyberg, Band II, S. 50;
Schmitt-Lermann, S. 37

3) Freyberg, Band II, S. 50

c) Gesetzgebung zur Zeit Max Emanuels

Die frühere Unterscheidung zwischen arbeitsfähigen und kranken Armen wurde auch von der Gesetzgebung der Zeit Max Emanuels aufgegriffen.

aa) Mit Mandat vom 20. April 1694 erhielten die Beamten den Befehl,

"die Urbars- und Kasten-Unterthanen nicht hilflos zu lassen, sondern ihnen soviel möglich, sowohl mit Speisen, Getreide, und im Falle wirklicher Erkrankung mit nothwendiger Medizin und Lebensmitteln, als auch bei sonstiger Noth zur Zuvorkommung der Krankheiten hilfreich an die Hand gehen. Zu gleichem Beispiel sollen auch Grund- und Hofmarch-Herrschaften, Städte und Märkte aufgefordert werden. Es ist jedoch Obacht zu geben, daß diese Vorsorge nicht mißbraucht, und den Dürftigen die Mittel nicht geschmälert werden. Die Beamten sollen sich hiebei unter schwerer Strafe und Dienstentsetzung, weder sich selbst noch den Amtleuten die geringste Eigennützigkeit erlauben." 1)

Diese Entwicklung zeigt, daß die bisherige Gesetzgebung auf dem Gebiet des Fürsorgewesens typische situationsbedingte Regelungen beinhaltete bzw. die Beseitigung eines zeitweise aufgetretenen Mißstandes bezweckte. Die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen waren jedenfalls von ihrem Aufbau und ihrer Systematik her nicht geeignet, für eine dauerhafte Bereinigung des Zustandes der Armen zu sorgen. Dies wird um so klarer, je weiter die Entwicklung der Fürsorgegesetzgebung in Bayern fort-schreitet.

bb) Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch ein "sonderbares Gutachten über das Armenwesen in München, und Baiern", welches 1695 nach Brüssel an den Churfürsten

1) Zitat in Freyberg, Band II, S. 50

Maximilian Emanuel ad manus erstattet wurde", ¹⁾ dessen Verfasser jedoch wegen der Unvollständigkeit des Manuskripts nicht ermittelbar ist. Dieses Gutachten bietet immerhin einen bescheidenen subjektiven Einblick in die tatsächlichen Gegebenheiten auf dem Gebiet des Armen- und Bettelwesens in München und zu einem kleinen Teil in Altbayern:

"Die Sache ist en verité von der äußersten Wichtigkeit und Importance nicht nur für das arme Land, sondern selbst für die theuerste Ruhe und Zufriedenheit Eurer Churfürstlichen Durchlaucht höchsteyner Person, als welche ich, aufrichtigst gesagt, jederzeit mit größten Leidwesen bedauert habe, wenn ich während E. Ch. D. Anwesenheit, tagtäglich sehen mußte, wie Höchstdieselbe niemals aus Ihrem Appartement hervortreten, und niemals öffentlich erscheinen konnten, ohne sogleich vom ganzen Schaaren Supplicanten, welche sämtlich die kläglichsten Beschreibungen von ihrer Noth in dicken memorialen überreichten, umrungen zu werden, und noch mehr drang es mir zu Gemüth, wenn ich so verschiedene Male testis ocularis seyn mußte, daß, wenn fremde Herrschaften anlangten, selbe, indem sie an dem Hof herrschende recht königliche Magnificence admirirten, zu gleicher Zeit von importunen Bettlern aufgesucht, und mit häßlichen descriptionen der Armuth, in der sie steckten, auf alle Weise molestiert wurden." 2)

Die Ursachen für die Entstehung des Bettler- und Armenproblems sah der Verfasser zum einen in der Veränderung der Sozialstruktur - er nennt diese Veränderung "Verfassung" -, das heißt dem Untergang der Großfamilie, die sich selbständig ernähren konnte. Mit der Lossagung von diesem Verband, der zumeist auch örtlich durch Landbesitz gebunden war, mußten sich die Leute andere Erwerbsquellen suchen und verlegten sich zumeist auf unterhaltende Künste, die sie auf Schlössern und Höfen darboten. Hierfür erhielten sie die sogenannten "Spenten." ³⁾

1) abgedruckt in: Westenrieder, S. 323-346

2) Westenrieder, S. 323 f.

3) Westenrieder, S. 328

Zum anderen erblickte er in der Entstehung der Städte, Zünfte und umfangreichen Hofhaltungen eine weitere Ursache für dieses Übel.¹⁾

cc) In die Kette von Einzelfall- und Maßnahmegesetzen sind auch die Mandate vom 28. Februar 1697 und vom 28. Dezember 1699 als weitere Glieder einzureihen.²⁾

Im Mandat vom 28. Februar 1697 wurden die Beamten aufgefordert, für Arme, erkrankte Urbarsuntertanen, deren Kinder und Ehegatten zu sorgen und die Kosten hierfür bis auf weitere Rücksprache mit der "Landschaft" vorzuschießen.

In gleicher Weise sollten die Grundherrschaften und Bürgerschaften für die ihnen obliegenden Armen Sorge tragen. Im Falle der Säumnis waren die fürstlichen Beamten gehalten, einzuschreiten und gegen Rückgriff auf die Verpflichteten den Bedürftigen Vorschuß zu leisten.

Das Mandat vom 28. Dezember 1699 regelt zum einen unter Strafandrohung den Verbleib von "den des Almosens würdigen Inländern" in ihrem Distrikt und zum anderen eine Einteilung der verarmten Personen in zwei Klassen. Dabei sollten diejenigen, die infolge ihres Alters oder anderer Gebrechen nicht verdienen konnten und somit gänzlich auf Almosen angewiesen waren, der ersten Klasse zugeordnet werden. In die zweite Klasse waren die aufzunehmen, die zwar arbeitsfähig waren, aber wegen ihrer vielen Kinder, Mangel an Losung und Arbeit oder anderer Ursachen nicht in der Lage waren, ihren Unterhalt zu bestreiten.

1) Westenrieder, S. 338 ff.;
Möhl, S. 11 ff.

2) Freyberg, Band II, S. 50

Zugleich läßt dieses Mandat vom 28. Dezember 1699 aber auch erkennen, daß der Gesetzgeber um die Schwächen seiner Regelungen wußte bzw. vom Ergebnis seiner Bemühungen her gehalten wurde, einen Systematisierungsversuch in der Gesetzgebung zu unternehmen.

Der Vollzug der Mandate vom 28. Februar 1697 und vom 28. Dezember 1699 hatte nur eine unbefriedigende und unzulängliche Wirkung. Aus diesem Grunde beschlossen die Verantwortlichen, für das Polizei- und Bettelwesen eine Deputation¹⁾ zu bilden, die alle früheren Mandate überarbeiten und als Ergebnis hieraus eine Sammlung zusammenstellen sollte. Diese wiederum war zur Beschlußfassung an den sogenannten "geheimen Rath" zu senden und nach entsprechender Billigung von der Deputation unmittelbar zu vollziehen.

d) Die Zeit der österreichischen Besatzung

In die Zeit von 1699 bis 1710 - in die auch die österreichische Besatzung (1701/4-1714) fiel - ergingen auf dem Gebiet des Armenwesens keine wesentlichen neuen Bestimmungen.²⁾ Es wurde lediglich eine Reihe von Mandaten erlassen, die an die früheren Verordnungen erinnerten und ihre Anwendung verschärften. Dem Dekret vom 3. September 1710,³⁾ das zunächst nur sicherheitsrechtliche Regelungen traf, wurde später⁴⁾ die Vorschrift hinzugefügt, daß arbeitsunfähige inländische Bettler mit hölzernen Zeichen zu versehen und ihrem Gerichtsbezirk zur "Abnährung" zuzuweisen waren. Gleichzeitig wurde das

1) Die Deputation sollte bestehen aus dem Hofoberrichter Baron von Thor, aus den Hofräthen von Gandizell, Dr. Gruber, Dr. Jobst, Dr. Füttsch; von der Kammer Baron von Millau; ferner Deputierte der Landschaft und des Magistrats der Haupt- und Residenzstadt München; vgl. Freyberg, Band II, S. 51

2) Freyberg, Band II, S. 51;
Schmitt-Lermann, S. 39

3) Freyberg, Band II, S. 51

4) Ein genauer Zeitpunkt ist nicht festzustellen,

finanzielle Aufkommen des in München eingerichteten Zucht- und Bettelhauses durch Zuweisung des beim Bräuant eingehenden sogenannten Faßgroschens verstärkt.¹⁾

Ungeachtet der Erinnerungen an die bereits bestehenden Mandate nahm die Bettelplage in einem für die öffentliche Sicherheit bedrohlichen Maße zu.

Die Verwaltung sah sich daher gezwungen, am 21. August 1713 eine neue umfassende und verschärfte Verordnung zu erlassen.²⁾ Die öffentliche Sicherheit und Ordnung sollte danach in erster Linie damit gewahrt werden, daß alle ausländischen Bettler des Landes verwiesen wurden und allen inländischen Bettlern das Betteln strengstens untersagt wurde. Zuwiderhandlungen wurden streng bestraft. Daneben trugen einzelne Bestimmungen der Verordnung vom 21. August 1713 aber auch der staatlichen Fürsorge Rechnung. So war zum Beispiel vorgesehen:

- "... 5) Presthafte, oder durch Alter zum Erwerb Unfähige, sollen sich an ihren Geburtsort begeben, wo ihnen die Ortsobrigkeit Wohnungen anweisen wird...
- 7) An Sonn- und Feiertagen finden in den Kirchen Sammlungen für die Armen statt, welche quartaliter zur gemeinen Anlage geschlagen werden.
- 8) Die Austheilung des Almosens an die Armen geschieht wöchentlich an einem bestimmten Tage, auf dem Lande aber durch den Pfarrer oder einem Obmann nach der Messe.
- 9) Die Eröffnung der Almosenstöcke in den Kirchen geschieht alle Quartember durch die Ortsobrigkeit. Das darin Befindliche wird zur besseren Unterhaltung der Armen verwendet, und zur gemeinen Anlage gezogen. Dazu kömmt auch was in die Armenbüchsen in den Wirthshäusern eingelegt und bei Hochzeiten gesammelt worden ist.
- 10) Es lässt sich erwarten, daß die Geistlichkeit und der Adel durch reichliche Gaben als Vorbild vorangehen werden.

1) vgl. Schmitt-Lermann, S. 36; Mandat vom 4. August und 26. September 1679, Mandat vom 4. Juli 1682

2) Freyberg, Band II, S. 52

- 11) Den Armen soll zu einigem Verdienst etwas zu Spinnen ausgetheilt werden...
- 14) Die Kinder der armen Leute sollen zu Handwerkern in die Lehre gegeben werden; das Lehrgeld wird aus den Almosengefällen bezahlt, oder die Kinder müssen nach der gewöhnlichen Lehrzeit noch ein Jahr unentgeltlich beim Lehrmeister dienen. ...
- 17) Wandernde Handwerksburschen erhalten Herberge und einen Zehrpennig durch die Zünfte, oder aus dem gemeinen Almosen.
- 18) Abbrändler oder durch andere Zufälle Verunglückte können nur durch die Regierungen oder durch den Hofrath ein Sammlungspatent erhalten.
- 19) Inländische Landsknechte, Freileute, Schinder, und dgl. Gesindel haben sich binnen acht Tagen an ihren Geburtsort zu verfügen. Erwerbsunfähige, werden Almosen erhalten;..."¹⁾

e) Die Rückkehr Max Emanuels

Nach der Rückkehr Max Emanuels im Jahre 1715 in seine Erblande²⁾ wurde dieses Mandat im Jahre 1726 noch während seiner Regierungszeit erneuert.³⁾ Im wesentlichen blieb es bei den Bestimmungen des Mandats vom 21. August 1713.

1) Freyberg, Band II, S. 52

2) Max Emanuel kehrte aus Compiègne nach München zurück, nachdem er sich im spanischen Erbfolgekrieg auf die französische Seite geschlagen und in der Folge Bayern an die Österreicher verloren hatte. Der Rastätter Friede vom 6. März 1714 gab dem Kurfürsten Bayern wieder zurück.

3) Freyberg, Band II, S. 53

5. Die Bemühungen Kurfürst Karl Albrechts (1726-1745) um die Revision der Bettelordnung und der Einsatz der eigenen Arbeitskraft der armen Bevölkerung zum Zwecke der Selbsthilfe

Die zehn Friedensjahre am Ende der Regierungszeit Max Emanuels ließen Bayern kaum Zeit, sich zu erholen. Es war ein von 30 Kriegsjahren erschüttertes Land mit zerrütteten Finanzen und einem wegen des unerträglichen Steuerdrucks nahezu ruinierten Bauernstandes. Als Karl Albrecht am 26. Februar 1726 an die Regierung kam, übernahm er ein vernachlässigtes, schlecht verwaltetes Land mit einer Staatsschuld von mehr als 20 Millionen Gulden.¹⁾

a) Der Memoire der Landschaftsverordnung

Durch diese Situation wurde das Bettelunwesen ungemein begünstigt. Der zwischenzeitlich überhandnehmende Bettel, der zusätzlich zur Schwächung der Bevölkerung beitrug, veranlaßte die "Landschaftsverordnung" im Jahre 1726, einen "Memoire" an den Kurfürsten zu richten. Diesem "Memoire"²⁾ ist im wesentlichen zu entnehmen, daß das auf dem Lande in Scharen herumziehende Bettelvolk die Bevölkerung mit ihren Almosenforderungen plage und bei ungenügenden Spenden mit Brandstiftung und Tötlichkeiten erpresse und bedrohe. Daher werde inständig gebeten, die bereits aufgenommene Überarbeitung der Bettelordnung zu Ende zu führen, zumal die Bedrängnis von Tag zu Tag wegen der aus Österreich und anderen benachbarten Orten erfolgten Vertreibung dieses Personenkreises wachse.

1) Spindler, Band II, S. 460

2) Freyberg, Band II, S. 53

b) Heimatrechtliche Bestimmungen

Bereits im ersten Regierungsjahr Karl Albrechts wurden am 23. September 1726 Vorschriften bezüglich des Heimatrechts der Armen erlassen. Dem Gesichtspunkt des Heimatrechts war bislang in der Gesetzgebung nicht hinreichend Rechnung getragen worden. Nunmehr wurde erstmals ein Systematisierungsversuch innerhalb der Zuständigkeit der jeweiligen Gemeinden unternommen; dies trug auch zu einer strafferen Handhabung der Vorschriften bei:

- "1) Wenn ein Armer sich extra locum nativitatis irgendwo 10 - 12 Jahre aufgehalten, und hierauf wieder ebenso lange vagirt hat, so ist er nicht an seinen Geburtsort, sondern an den Ort wo er das Decennium ersessen hat hinzuweisen;
- 2) Wenn die Kinder eines ad locum nativitatis verwiesenen Armen an verschiedenen Orten geboren worden sind, so sollen sie gleichwohl der Gemeinde des Geburtsortes ihres Vaters eingeschafft - wenn aber ihrer Viele sind, vertheilt werden;
- 3) Tagwerker soll man dort wo sie sich mit Arbeit fortbringen, nicht etwa aus Furcht daß sie das Decennium ersitzen möchten, ausschaffen dürfen;
- 4) Die Armen welche mit Konvent¹⁾ geheirathet haben, gehören ad locum nativitatis, oder dorthin wo sie das Domizil ersessen haben;
- 5) Solche deren Geburtsort nicht zu ermitteln ist, sind dort wo sie sich zuletzt aufgehalten haben, durch Konkurrenz vermöglicher Orte zu unterhalten;
- 6) Ledige Menscher welche Kinder haben sind in Dienst zu schaffen, und die Kinder an den Ort ihrer Geburt einzuweisen." 2)

Nach diesen Vorschriften gab es verschiedene zuständige Stellen für eine Versorgung der Armen: Den Geburtsort; den Aufenthaltsort, den der Arme durch einen Aufenthalt

1) Zustimmung der Verwaltungsorgane

2) zitiert in: Freyberg, Band II, S. 55;
Möhl, S. 19

von 10 - 12 Jahren erwarb; den Arbeitsort, das heißt der Ort, an dem unabhängig von der zeitlichen Dauer Arbeit verrichtet wurde; und schließlich ein Zusammenwirken mehrerer Aufenthaltsorte. Als Neuerung wurde nicht mehr allein auf den Geburtsort als entscheidenden Faktor abgestellt; der Aufenthaltsort hatte sogar vorrangig gegenüber dem Geburtsort einzutreten, falls der Hilfesuchende sich dort 10 - 12 Jahre aufgehalten hatte. Gegenüber dem Aufenthaltsort wurde dem sog. Arbeitsort eine vorrangige Leistungspflicht auferlegt.

c) Ergänzung der bestehenden Bestimmungen

Die während der Regierungsepoche Max Emanuels erlassenen Verordnungen, insbesondere das Mandat aus dem Jahre 1713, das 1726 überarbeitet worden war, blieben zunächst bestehen und wurden mit Verordnung vom 10. Dezember 1729¹⁾ nur ergänzt. Auch diese Verordnung stellte sicherheitsrechtliche Maßnahmen in den Vordergrund; ohne Sanktionen konnten die Verantwortlichen der Lage nicht Herr werden:

- "1) Ausländische Vaganten, die nach 14 Tagen betreten werden, sollen ohne weiteres Stockschläge bekommen, und gegen Urfehde verwiesen werden, (wenn sie bereits verwarnt worden) - waren sie schon aber verwiesen und gebranntmarkt, so sind sie zu verhaften und Bericht zu erstatten.
- 2) Abgedankte Soldaten, die keine Provision haben und nicht arbeiten können, sind an ihrem Geburtsort zu verpflegen, und wenn sie den Bezirk verlassen, zu prügeln; das zweitemal sind sie des Landes zu verweisen; das drittemal ist ihnen ein B aufzubrennen, und sie sind der Todesstrafe zu certioriren!
- 3) Bei großen Fest-, Ablaß-, Kirch-, Weihzeiten, auch Jahrmärkten, sollen die Oberbeamten mit einer Zahl gesammelter Amtsleute, Knechte, Bauern (salva jurisdictione Hofmarchiali) in Stille einfallen, das Gesindel umringen, examinieren, und nach den Mandaten gegen dasselbe procediren.

1) Freyberg, Band II, S. 54

- 4) Ledige Dienstmenschen die aus dem Dienst laufen, sind in Schellen und Eisen zum Dienst und Arbeit zurückzuliefern, und mit Stockstreichen dazu anzuhalten.
- 5) Die Pfarrer sollen von der Kanzel wirken und das Austheilen der Gaben an dem Pfarrhofe nit erlassen. Die Bauern sollen die ihnen umwechselnd mit Quartier und Kost zugewiesenen Armen nit mit Getreid abfinden (das diese wiederverkaufen), sondern mit ihren Dienstboten in Herberg und Kost nehmen.
- 6) Die Bettelbezirke sind öfters zu visitiren und zu mustern.
- 7) Das Hausiren soll ganz abgeschafft seyn; wo also ein Hausirkramer vertreten wird, ist solcher gleich unter das Confiskat zu nehmen. Auf Märkten darf kein Kramer passirt werden der nicht im Land ansässig, und mit obrigkeitlicher Urkunde versehen ist; wer keine solchen Zeugnisse besitzt, ist sogleich als verdächtig zu procediren.
- 8) Der Prätext¹⁾ des Wallfahrtsens ist fortan nicht mehr giltig. Die Beichtväter sollen bei Verlobungen 2) andere gute Werke vorschreiben. Zu öffentlichen Spenden werden nur die nahewohnenden zugelassen.3)

Dennoch enthielten diese Ergänzungen neben zahlreichen Strafbestimmungen, mit denen der Personenkreis der Armen zum einen überschaubar gehalten und zum anderen zur Arbeit hingeführt werden sollte, auch fürsorgerische Elemente; insbesondere wurde die Verpflegung abgedankter, arbeitsunfähiger Soldaten durch ihren Geburtsort angeordnet und ein Aufruf⁴⁾ an die Pfarreien und Bauern zur Spende bzw. Aufnahme von Armen erlassen.

1) gemeint ist wohl, daß dem Vorwand einer Wallfahrt, um auf dieser betteln zu können, vorgebeugt werden sollte.

2) entspricht dem Begriff "Gelübde"

3) zitiert in Freyberg, Band II, S. 54

4) Mandat vom 10. Dezember 1729, Ziffer 5

d) Verschärfung der Strafbestimmungen und Arbeitsbeschaffung

Da die sozialen und politischen Strukturen infolge der langjährigen Kriegsführung in ihren Grundsätzen erschüttert waren, konnte das Bettelunwesen nur durch eine drastische Durchführung der Vorschriften wirkungsvoll angegangen werden.

Sobald sich auch nur im mindesten eine lockere Handhabung der Bestimmungen durchsetzte, nahmen die Probleme sowohl im Sicherheitsbereich als auch im menschlichen Bereich zu.

aa) Dieser Zustand führte im März 1737 zu einer Verschärfung der Strafbestimmungen. Neben einer Brandmarkung und Ausweisung von ausländischen Bettlern und Vaganten und einer Verteilung von gestifteten Spenden nur an den Orten, wo der Spender gelebt hatte, wurden auch säumige Beamte mittels Entlassung, Schadensersatz und dem Verlust, Recht sprechen zu dürfen (Jurisdiktionseinziehung), zur strengen Durchführung der einzelnen Artikel angehalten.¹⁾

bb) Das Mandat vom 21. August 1713, das Karl Albrecht aus der Regierungszeit Max Emanuels übernommen hatte und durch die Artikel vom 10. Dezember 1729 und 24. März 1737 vervollständigen ließ,²⁾ zeigte vor allem die auf lange Sicht wirkungsvolle Absicht, den Bettlern Arbeit und Beschäftigung zu ermöglichen. Neben einem Einsatz von Bettlern und Vaganten im Straßenbau fiel in diese Zeit auch die Errichtung von Spinn- und Arbeitshäusern, die bereits in der ärarialischen Tuchfabrik in der Au bei München einen wirkungsvollen Vorläufer gefunden hatten. Mit der gleichen Absicht wurde auch der Bau der Tabaksblätter freigegeben, da man sich hieraus eine

1) Verordnung vom 24. März 1737; in: Freyberg, Band II, S. 54

2) Freyberg, Band II, S. 52, 54

Steigerung des Arbeitsverdienstes erhoffte.¹⁾

e) Die Armendeputation von 1745

In das Ende der Regierungszeit Karl Albrechts fällt die Errichtung einer Armendeputation am 21. Januar 1745,²⁾ die aus geistlichen und weltlichen Ständen und "Räthen" zusammengesetzt war und die Untersuchung der Verhältnisse der Armen, ihre genaue Erfassung und die Verteilung des in die öffentlichen Armenbüchsen einfließenden Almosens zu besorgen haben sollte.³⁾ Weiterhin sollte sie für die Eintreibung der nötigen Mittel sorgen. Die Einnahmen der Armendeputation bestanden aus freiwilligen Beiträgen des Hofes und der Landschaft, insbesondere Geschenken des Kurfürsten, in Beiträgen des Hofzahlamtes, ferner aus sonstigen freiwilligen Beiträgen der Bürger und Einwohner, eingehoben durch monatliche Sammlung von Haus zu Haus und in den Kirchen unter Leitung des Magistrates. Außerdem waren in Gasthäusern und Kirchen Almosenbüchsen aufgestellt.

1) Schmitt-Lermann, S. 37

2) Freyberg, Band II, S. 55

3) Möhl, S. 30 f.

II.

Die Zeit von Kurfürst Max III. Joseph (1745 - 1777)
bis zum Ende des Ancien Régime

1. Die Bemühungen Max III. Joseph, des "Vielgeliebten",
in sozialpolitischer Hinsicht

"Ein Mann von fast bürgerlichem Zuschnitt, weder außerordentlich begabt noch besonders willenskräftig, aber beseelt vom christlichen Wollen - das war Max III. Joseph, der letzte Kurfürst aus der altbayerischen Linie."¹⁾

a) Wandel im Staatsverständnis

In sozialpolitischer Hinsicht hat Max III. Joseph sehr persönlich bestimmte, wohlwollende Maßnahmen veranlaßt, die außerhalb der Bettlerabschreckung und der Armenkollekten lagen. Die wesentliche Bedeutung seiner Regierungstätigkeit lag bei einer inneren Staatsreform, die das schwer angeschlagene Land wieder in die Höhe bringen sollte. Im Zuge dieser Bemühungen standen dabei Reformen im Rechtswesen im Vordergrund, die im wesentlichen vom Staatskanzler Wiguläus Kreittmayr (1705-1790) in den Jahren 1751-1771²⁾ getragen wurden und erstmals in der

1) Hubensteiner, S. 216

2) Spindler, Band II, S. 1074

bayerischen Geschichte zu einer umfassenden Gesetzeskodifikation führten.¹⁾ Das beim Amtsantritt Kreittmayrs in Bayern geltende Recht war aus römischen, kanonischen, kaiserlichen und landesrechtlich geschriebenen Rechtsätzen und aus ungeschriebenem Natur- und Gewohnheitsrecht gemischt. Das von Kreittmayr verfaßte Gesetzgebungswerk enthielt eine Durchsicht des gesamten Rechts mit Ausnahme des Staats- und Verwaltungsrechts. Eine Zusammenfassung dieser Materie war durch den Umstand ausgeschlossen, daß sich die Verhältnisse im Staat zu sehr im Fluß befanden, um ein anderes Verfahren als das der Einzelreform zu gestatten.

Die Reform Kreittmayrs wurde im wesentlichen beeinflusst von einem neuen Verständnis des Staates und einem Wandel im Zeitgeist, für den folgender Satz in Kreittmayrs "Anmerkungen über den Codicem Maximilianum Bavaricum Civilem" sehr aufschlußreich ist:

"Der allgemeine Zweck des Staates besteht lediglich in gemeiner Wohlfahrt." 2)

-
- 1) Alois Wiguläus Xaver v. Kreittmayr, geboren 14. Dezember 1705 in München, gestorben 27. Oktober 1790 in München;
Vgl. zu seiner Person und zu seinem Wirken näher: Reingruber; passim
Kalb; passim
Dollmann, zum Säkularfest des Cod.Max.Civ. vom J. 1756, in der Kritischen Überschau IV, S. 366 ff.; derselbe in Bluntschlis und Braters Staatswörterbuch VI, S. 80;
Piloty;
Kreittmayrs Hauptwerke sind die Anmerkungen zu den von ihm verfaßten drei Codices sowie der Grundriß des allgemeinen deutschen und bayerischen Staatsrechts
- 2) Wiguläus v. Kreittmayr "Anmerkungen über den Codicem Maximilianum Bavaricum Civilem", 1. Band, 1. Capitel, München, 1758

Gemeint war damit allerdings in erster Linie nicht ein fürsorgerisches Handeln des Staates, sondern eher das staatliche Bemühen, einer breiten Bevölkerungsschicht eine geordnete Lebensführung in sicherheitsrechtlicher und wohl auch wirtschaftlicher Hinsicht zu ermöglichen.¹⁾

b) Suche nach neuen Finanzierungsmitteln für die Armen

Dieser weite Zweck des "Wohlfahrtsstaates" erklärt unter anderem auch die eifrige Tätigkeit, die Gesetzgebung und Verwaltung unter Max III. Joseph in Bezug auf die Armenpflege entfalteten. An besonderen Maßnahmen sind hierbei die Neueinführung einer sogenannten Armenlotterie im Jahre 1748 und die Besteuerung von Nachlässen für die Armen zu nennen.²⁾ Während bislang das Aufkommen der Mittel überwiegend auf freiwilliger Basis beruhte, und der Staat lediglich bei der Verteilung regelnd eingriff, so setzte nunmehr bereits bei der Bereitstellung des finanziellen Bedarfs die staatliche Tätigkeit ein.³⁾

aa) Die Armenlotterie stand unter dem Schutz des Kurfürsten und der Garantie der Wechselhäuser Ruffini und Roder; sie sollte zusätzliche Mittel erschließen, weil die Einkünfte der Armendeputation nicht ausreichten.

1) Schmitt-Lermann, S. 44 ff.

2) Möhl, S. 31;
Schmitt-Lermann, S. 54 f.

3) Scherner, S. 89

Über die Finanzlage beispielsweise in der Residenzstadt München gibt folgende Beschreibung ¹⁾ Aufschluß:

"Nach Aufzeichnungen des Jahres 1738 sollen sich aber nur 477 almosenwürdige Personen in München, dagegen 265 in der Vorstadt Au befunden haben. Innerhalb 37 Wochen gingen an Almosengeldern ein: 5433 fl. 2) in der Hauptstadt und 3700 fl. in der Vorstadt Au. Andere Aufzeichnungen aus demselben Jahr geben die Einnahmen in Büchsen- und Stockgeld mit 1590 fl. für die Hauptstadt an, die sonstige Rente des Armenfonds habe 2333 fl. betragen, die fürstlichen Gnaden- und Sammelgelder 4440 fl., also zusammen 8363 fl. Die der Armenpflege zur Verfügung stehenden Mittel lassen sich demnach für das Jahr 1738 in München und der Vorstadt Au auf etwa 22 000 fl. veranschlagen, also vielleicht nicht ganz einen Gulden pro Kopf der Bevölkerung."

Die Errichtung der Armenlotterie wurde wie folgt begründet:

"2o mo. Zu desto mehrerem Behufe dieses neuen Bettelreglements, womit zwar dormalen nur der Anfang gemacht worden, solches aber baldmöglichst auch auf dem Land extendirt und endlich unter anhoffend-göttlichem Beystande ein regulativum universale daraus gemacht werden solle, ist nach dem löblich- und nützlichem Gebrauche soviel anderer auswärtigen Staaten und Republiken eine eigene beständige Armen-Lotterie unter Kurfürstlichem höchsten Schutze und Protektion, die auch unter derin dem publizierten besonderen Lotterien-Patent benannter Garantie allhier errichtet worden, in der gänzlichen Zuversicht, daß sich das Publikum die Ausfindigmachung eines solchen Fundes, welcher niemand zur Beschwerde gereicht, und nebst der Anhoffung des zeitlichen, auch den ewigen Gewinn und Segen nach sich ziehet, vor allen anderen gefallen und selben mithin auf alle Weis und Wege mit zu befördern angelegen seyn lassen werde." ³⁾

1) Möhl, S. 29

2) Vgl. zum Münzwesen: Zorn, S. 94

3) Zitiert aus Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 726

"Unsern Gruß zuvor. Aus unserem in Bettelsachen erlassenen jüngern Mandat und dem beygefügtten Lotterie-Blättel wirst Du von selbst mit mehrern ersehen haben, zu was Ende sothane Lotterie als hier errichtet worden, und was gestelten Unsere gnädigste Willen Meynung dabay seyne, daß dieser neue Fundus zu keinem andern Ziel und Ende verwendet werden solle, als damit der schädliche Bettel und Müssiggang nicht nur hier, sondern auch auf dem Lande gänzlich ausgerottet und Unsere hierinnfalls ergangene oder noch ferner ergehende scharfe Verordnungen desto nachdrücklicher gehandhabt und At Exekutionem gebracht werden mögen.

... damit von einem jeden Kloster, Markte, oder Stadt wenigstens sechs Loose von einer Hofmarch-Herrschaft, Pfarrei, oder Gemeinde aber wenigst ein Loos zu 1. sl 1,5 kr genommen werden möchte. ..." 1)

Danach bestand die Armenlotterie also aus 10.000 Losen zu je 1 fl 15 kr Einlage und zerfiel in eine Klasse der Vermögenden und in eine der weniger Bemittelten. Jedes Kloster, jeder Markt und jede Stadt waren zur Abnahme von sechs und jede Hofmarkherrschaft, Pfarrei und Gemeinde von einem Los verpflichtet. Die erste Ziehung fand im Jahre 1748 auf dem Rathaus zu München in Gegenwart kurfürstlicher Kommissäre, zweier Notare und zahlreicher Interessenten statt.²⁾

bb) Für das soziale Verantwortungsgefühl Max III. Joseph sprach ferner, daß er mit Mandat vom 3. Juli 1756 eine Art Erbschaftssteuer zugunsten der Armen anordnete. Ein Viertel der für kirchliche Zwecke letztwillig vermachten Mittel sollte dabei den Armen zugewendet werden:³⁾

1) Verordnung vom 17. Februar 1748;
zitiert aus Mayr's Generaliensammlung von 1784,
Band II, S. 732;

2) Schmitt-Lermann, S. 54 f.;
Möhl, S. 31;
Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 726,
732;
Freyberg, Band II, S. 55

3) Seydel, Band I, S. 148;
Schmitt-Lermann, S. 56

"Ihre Kurfürstliche Durchläucht haben auch das im Bettelwesen erstattete Hofrath-Gutachten vom 31. May gnädigst resolvirt, das von aller Verlassenschaft soweit solche nicht ohnehin schon den Armen zuguten gehet, sondern an andere Causas pias verschaffet wird, a proportione ein leidentliches Quantum, jedoch niemals über den vierten Theil so thauer Vermächtnis devalciert, und zur Almosenbüchsen genommen, sohin den Armen zum Besten verwendet werden." ...1)

Von dieser Abgabe, der sogenannten Quarta pauperum, waren weder Klöster noch Kongregationen noch Bruderschaften ausgenommen.²⁾ Eine Gegenvorstellung des Salzburger Erzbischofs vom 28. November 1760 wurde am 12. Januar 1761 deutlich abgewiesen:

"Euer Liebten können wir auf Deroselben unter 28. Nov. jüngst verschiedenen Jahres in Betreff des von denen Dispositonibus ad causas pias verordneten Abzugs, an Uns erlassenes hochgeehrtes Schreiben in Freundnachbarlicher Antwort nicht verhalten, was massen es zwar nicht ohne, daß wie Euer Liebten hierinn zu melden belieben wollen, allschon vor geraumer Zeit eine solche General-Verordnung von Uns ergangen seye, wodurch die so häufig, und dem Publiko fast schädlich gewordene Dispositiones ad pias causas einigermassen eingeschränkt, und mit einem zum Unterhalt der Armen gewidmeten Abzug belegt worden sind. Gleichwie aber dasselbe nur jenes Vermögen betrifft, welches von Unseren weltlichen Landsunterthanen an ermeldte causas pias per actum inter vivos vel mortis kommen soll; so sehen Wir nicht wie man uns von seiten geistlicher Obrigkeit, für welche wir jederzeit allschuldigste Verehrung tragen, in einer solchen den Tatum mere politicum concernierender Sache einzureden anverlangen wolle, anerwogen Unserer Landesherrlichen Macht und Befugnis verhoffentlich nicht in Zweifel gezogen wird, dergleichen Dispositionen in Unseren Landen soweit Ziel und Maß setzen zu können, als es ratio status, und utilitas publica erfordern thut." 3)

1) Verordnungen vom 22. Jänner 1757 und vom 9. May 1758; Zitiert aus Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 771, 774, 775

2) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 1069, 1071

3) Zitiert aus Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 780

cc) In die Reihe dieser Bemühungen, zusätzliche Finanzquellen für die Armenpflege zu erschließen,¹⁾ sind auch die Mandate vom 17. November 1775, 24. November 1775, 27. Dezember 1775 und 23. April 1776 einzuordnen, die die Gründung eines allgemeinen Armenfonds (fundus pauperum et operum publicorum) vorsahen.²⁾ In diesen Fond sollten Abgaben fließen, die vom Veranstalter öffentlich gestatteter Spiele und von Musikanten erhoben wurden.³⁾ Ferner wurde in der Verordnung vom 27. September 1775 die Einbringung des sogenannten Heirat- oder Brautguldens eingeführt:

"... So befehlen Se. Großkurfürstl. Durchläucht hiemit gnädigst, daß alle und jede Obrigkeit, welche eine Heyratslicenz zu ertheilen hat, bey Ausstellung solcher Erlaubnissen sich von jeder Person allwegen einen Gulden als eine Konkurrenz ad Kommunem Fundum Pauperum bar erlegen, auch daß es beschehen, der Licenz mit einfließen lassen, und dieser Verordnung nach Empfang dieß forthin um so gewisser gehorsamst nachkommen solle, als im Nichtbefolgungsfall vor jede ohne Benachrichtigung dieser Konkurrenz ertheilte Heyrathsverwilligung eine Geldstrafe von 6 Reichsthaler ad Fundum Kommunen Pauperum ohnnachlässig und exekutive nachgeholet werden würde."⁴⁾

Dieser Brautgulden wurde im Jahre 1787 verdoppelt.⁵⁾

dd) Da das Aufkommen für die im Jahre 1756 eingeführte "quarta pauperum" in der folgenden Zeit stark zurückging, ordnete der Kurfürst mit Mandat vom 23. April 1776

1) Möhl, S. 31

2) Seydel, Band I, S. 148;
Möhl, S. 31

3) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 913;
Verordnung vom 17. November 1775;
Verordnung vom 24. November 1775

4) Verordnung vom 27. Dezember 1775;
Zitiert aus Mayr's Generaliensammlung von 1784,
Band II, S. 917;

5) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band IV, S. 718

die Einführung einer allgemeinen Erbschaftssteuer zugunsten der armen Bevölkerung an.¹⁾

c) Neue Regelung des Münchner Armenwesens

Neben diesen Bestimmungen wurde das Armenwesen speziell in München im Jahre 1776 eingehend neu geregelt. Dies war um so mehr erforderlich, als sich alle bisherigen Mittel, Maßregeln und Gesetze als nicht erfolgversprechend erwiesen hatten. Bereits eine Verordnung vom 26. März 1732 hatte festgestellt, daß in München der Zulauf von Bettlern vom Land und auch von Fremden so groß sei, daß man kaum noch die Fenster öffnen oder auf die Straße gehen könne.²⁾ Um diese Mißstände beheben zu können, ordnete der Kurfürst mit Mandat vom 4. Dezember 1776³⁾ an, daß ihm zur Hebung der Kasse für den Bereich München aus dem allgemeinen Armenfonds jährlich 8.000 fl⁴⁾ in vierteljährlichen Raten im voraus zu je 2.000 fl von der Hauptkasse angewiesen werden sollten. Für die Verwaltung dieser sowie weiterer Gelder, die sich aus Sammlungen und privaten Beiträgen zusammensetzten, sollte ein Polizeirat als Rechnungsführer angestellt werden. Über die Einnahmen und Ausgaben sollte genauestens Buch geführt und eingehend berichtet werden. Die Verteilung der Gelder war für den 12. eines jeden Monats im Rathaus vorgesehen.

1) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 918; Scherner, S. 93

2) Möhl, S. 29

3) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 921, 924

4) 1 Gulden = 1 fl, vgl. Zorn S. 94

d) Die Bedeutung des Mandats vom 27. Juli 1770

Schließlich ist noch das Mandat vom 27. Juli 1770¹⁾ zu erwähnen, das in Bezug auf die Heimatrechte und die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Gemeinden zur Armenunterstützung in der folgenden Zeit von Bedeutung war. Hier wurde der Versuch unternommen, die auf dem Gebiet des Armenrechts ergangene Gesetzgebung zusammenhängend zu regeln und Zweifel über die Zuständigkeit einer Gemeinde zur Armenunterstützung zu beseitigen.²⁾

aa) Nachdem in dem Mandat vom 27. Juli 1770 eingangs die bestehende Klage über die Belästigung des Landes durch die Bettler wiederholt und ihre Bestrafung und Ausweisung aufs neue eingeschärft wurden, erhielten im folgenden die inländischen Bettler die Anweisung, sich innerhalb von 14 Tagen an ihren Geburtsort oder an ihr rechtmäßiges Domizil³⁾ zu begeben. Maßgebend für die jeweilige "Heimat" sollte von nun an der Ort sein, wo der Vater des Betreffenden seinen Wohnsitz hatte. Diese "abgeleitete" Heimat sollte so lange nicht verlorengehen, bis eine neue durch ausdrückliche Aufnahme oder durch mindestens 10-jährigen Aufenthalt begründet wurde. Falls die Ermittlung des väterlichen Wohnsitzes den Kindern Schwierigkeiten bereiten sollte, so war in diesem Fall auf den Geburtsort zurückzugreifen.

1) Mayr's Generaliensammlung von 1771, Band I, S. 225

2) Riedel-Proebst, Heimatgesetz, S. 10;
Feuchtwanger, S. 10;
Emminghaus, S. 348;

3) Über das von den Eltern abgeleitete Domizil bemerkt Kreittmayr in seinen Anmerkungen zur Gerichtsordnung von 1753, man solle ja nicht auf das Domizil des Ahnherrn zurückgehen, "damit nicht ein progressus in infinitum daraus entstehe und man endlich gar ad originem Adami zurückzugehen bemüßt sei";
Kreittmayr, Anmerkungen über den Cod. jur. Jud. § 39

bb) In dem Mandat vom 27. Juli 1770 wurde die gemeindliche Armenpflege betont; es kam der Grundsatz zur Geltung, daß die Gemeinde als Körperschaft ihre Armen zu verpflegen habe. Hierdurch wurde, abweichend von älteren Bestimmungen, den Gemeinden als Korporation eine direkte Verbindlichkeit für die Armenfürsorge auferlegt. Die Gemeinden waren verpflichtet, den Armen das zum Leben Nötige zu verabreichen; ein selbständiges Einsammeln und Herumbetteln sollte somit unterbunden werden. Zugleich wurden die Gemeinden verpflichtet, auch jenen Arbeitsfähigen, die wegen vieler Kinder oder anderer nach obrigkeitlicher Schätzung erheblicher Umstände ihren Unterhalt nicht völlig aufbringen konnten, einen anteilmäßigen Beitrag zu leisten und vor allem Herberge gegen einen mäßigen Zins zu gewähren. Die mit Armen überbürdeten Gemeinden sollten vom ganzen Gerichtsbezirke mit Zahlungen unterstützt werden, die alle "Gerichtseingesessene", ohne Unterschied der Person und des Standes, treffen sollten. Ausgenommen von dieser Umlage sollten nur diejenigen Hofmarken, Gemeinden und Einödhöfe sein, die gerichtlich erklärten, daß sie ihre Armen, ohne das Gericht im mindesten zu beschweren, selbst verpflegten.¹⁾

e) Auswirkungen der Sozialpolitik Max III. Joseph

Mit Erlaß dieser Mandate waren zwei wesentliche Schritte in Richtung auf eine öffentlich organisierte und wirk-same Armenpflege getan, die sich als brauchbare Grundlage für eine Weiterentwicklung eigneten. Zum einen war das Aufkommen der Mittel nicht mehr von einer freiwilligen Leistung mit ihren Unwägbarkeiten abhängig, und zum anderen war die Verteilung so organisiert, daß ein

1) Mandat vom 27. Juli 1770 Art. XVI-XVIII

Überblick über den betroffenen Personenkreis gewonnen werden konnte.

Ein Vergleich der Mandate aus den vorhergehenden Epochen mit denen, die unter der Regierungszeit von Kurfürst Max III. Joseph erlassen wurden, zeigt den Erfolg seiner innenpolitischen Bemühungen in diesem Bereich: Unter Max III. Joseph gelang es erstmals, die bisher ungeordnete Gesetzgebung zu strukturieren und ein geeignetes gesetzliches Instrumentarium zu schaffen. Dieser Durchbruch war nicht zuletzt auch von der Auffassung seines Kanzlers Kreittmayr vom modernen Staat und mit dessen Kodifikationsbemühungen beeinflusst. Mit dieser Gesetzgebung wurde erstmals ein verändertes Verständnis des Staates gegenüber seinen Untertanen klar.

Darüber hinaus wurde auch der Wechsel vom Bettelprivileg zur gemeindlichen Armenpflege vollzogen. Die Verbindlichkeiten der Gemeinden und Gerichtsbezirke gegenüber der armen Bevölkerung erschöpften sich erstmals nicht mehr nur darin, ihr das Almosensammeln zu gestatten; vielmehr wurde positiv angeordnet, daß jedes Gericht, jede Hofmark, Stadt oder jeder Markt die Armen im jeweiligen Bereich zu versorgen hatte.

Der Gedanke des Heimatprinzips sollte in der folgenden Zeit als Grundlage für die Weiterentwicklung der bayerischen Armen- und Heimatgesetzgebung dienen.

2. Die Auswirkungen des Pfalz-Bayerischen Zwischenspiels unter Kurfürst Karl Theodor von der Pfalz (1777-1799) auf die Gesetzgebung im fürsorgerechtlichen Bereich

Als mit Max III. Joseph, dem "Vielgeliebten", die alt-bayerische Linie¹⁾ ausstarb, fielen die Kurlande²⁾ an die wittelsbachischen Vettern von der Pfalz.³⁾ Nach mehr als 500-jähriger Trennung⁴⁾ wurden Bayern und die Pfalz wieder in einer Hand vereinigt.⁵⁾ Mit Karl Theodor aus der Sulzbacher Seitenlinie der Wittelsbacher kam in Bayern im Jahre 1777 ein Mann an die Macht, der diese bayerische Erbschaft als ein Unglück ansah, weil er von seiner Wesensart mehr dem pfälzischen Charakter nahestand.⁶⁾

-
- 1) Die Bayerischen Wittelsbacher (Ludovizianische Linie) reichen von Ludwig IV. dem Bayern bis zu Kurfürst Max III. Joseph (vgl. Tafel im Anhang)
 - 2) Bezüglich des Umfangs von Kurbayern vgl. Diepolder, S. 30 f.; Hubensteiner, Anhang
 - 3) Die Pfälzischen Wittelsbacher (Rudolfinische Linie) reichen von Rudolf dem Stammher, einem Bruder Ludwigs IV. dem Bayern, bis zu Max IV. Joseph, dem späteren König Maximilian I. von Bayern (vgl. Tafel im Anhang)
 - 4) Die erste Trennung wurde am 28. März 1255 durchgeführt; im Hausvertrag von Pavia (4. August 1329) erfolgte eine erneute, fast über fünf Jahrhunderte währende Landesteilung; vgl. hierzu Schulze, die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, I, S. 260
 - 5) Bezüglich des Umfangs der Kurpfalz vgl. Diepolder S. 30 f.; Hubensteiner, Anhang
 - 6) Die Abstammung Karl Theodors geht zurück auf Stefan Pfalzgraf v. Simmern, der wiederum den Pfälzischen Wittelsbachern (Rudolfinische Linie) entstammte (vgl. Tafel im Anhang). Von den Neuburger Wittelsbachern hatte Karl Theodor die ganze Kurpfalz geerbt; vgl. Rall, Zeittafeln, S. 128, Tafel III

a) Verordnung vom 3. März 1780

Wesentliche Neuerungen auf dem Gebiet der Fürsorgegesetzgebung gab es in der Regierungsepoche Karl Theodors nicht. Erwähnenswert ist der Erlaß einer erneuten Bettelordnung vom 3. März 1780,¹⁾ die eine Ergänzung und Zusammenfassung der älteren Vorschriften, insbesondere des Mandats vom 27. Juli 1770, enthielt. Karl Theodor sah sich vor allem infolge der gefährdeten Landessicherheit zu dieser Maßnahme veranlaßt:

"Entbieten Jedermann Unsern Gruß und Gnade zuvor. Da bey der zur Erleichterung Unsrer lieb- und getreuen Unterthanen angeordneten Aufhebung sammentlicher Gebietsamtleuten in Baiern und der obern Pfalz die Nothwendigkeit erfordert, zur Herstellung, und Erhaltung der allgemeinen Landessicherheit anderweit wirksame Anstalten zu treffen, so haben Wir Uns huldreichst entschlossen, nicht nur zu sothanen Ende ein eigenes Sekuritätskorps zu errichten, sondern auch die bereits unter voriger Regierung in Bettl, und Sicherheitssachen erlassenen mehrfältigen Verordnungen durchgehen, und aus diesen gegenwärtiges Generalmandat zusammenziehen, sofort mit Beyfügung verschiedener nach den Umständen erforderlichen Zusätzen und Abänderungen, in offenen Druck legen zu lassen. Wollen, und gebieten demnach.

1 Mo. Daß alle ausländischen Bettler, und Landläufer, ohne Ausnahme wessen Standes, oder Alter sie sind, und, wo immer sich befinden, aus diesseitigen Landen längstens inner 14 Tagen von dem Tage der Kundmachung sich wegbegeben sollen, so ferne sie nicht hinlängliche Ursache ihres Aufenthalts, und anbey sichere Ausweisung, wie sie sich ohne Jemands Beschwerde ernähren können, oder das Domicilium gesetzmäßig erlanget zu haben, vor ordentlicher Obrigkeit darzuthun vermögen. Damit aber künftighin ausländische Vaganten, Müßiggänger, worunter nicht nur Steig- und Wallfahrtsbettler, sondern auch alle unter dem Vorwand einer Wallfahrt, freundschaftlichen Besuchs oder nur vorgeblicher Landespaßierung sich hereinschleichende auswärtige Musikanten, welche Pfaffen, Berntreiber, Schattenspieler, zusammengeloffene Komödianten, Gaukler, Tänzer, abgedankte Soldaten, Konvertiten, Studenten und Schreiber, mit alleiniger Ausnahme der mit legalten Kundschaften versehenen Handwerkspurschen verstanden sind, so leicht nicht mehr in das Land kommen;..."²⁾

1) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 948; Seydel, bearbeitet von v. Graßmann und Piloty, Band I, S. 27;

2) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 948

Tragender Gesichtspunkt dürfte bei dieser Verordnung die Eingrenzung des zu versorgenden Personenkreises aus sicherheitsrechtlichen sowie finanzpolitischen Erwägungen gewesen sein, wobei wiederum als Merkmal für eine Versorgung der armen Personen die gesetzmäßige Erlangung des Wohnsitzes zugrunde gelegt wurde. Erwähnenswert erscheint hier auch, daß "ausländischen Vaganten" bei ihrer Ausweisung ein "Urpheds-Formular" zur Unterschrift vorgelegt wurde, das folgenden Inhalt aufwies:

"Nachdem ich N.N. - jähriges Alters, katholischer Religion, von - aus -- gebürtig, mich in den -- Landen als einen ausländischen Vaganten betreten lassen, und diesert-halben bey dem Churfürstl. Land- oder Pfliegergericht N. gefänglich eingezogen, und processirt, dann von einem Churfürstl. hochlöbl. Hofrath in München oder Regierung in -- gnädigst anbefohlen worden, daß ich der sämmtlich - baierisch - neuburg - und sulzbachischen, dann oberpfälzischen Landen, auch aller in Schwaben entlegen - Churfürstl. Herrschaften auf ewig verwiesen, ehevor aber schuldig und gehalten seyr. soll, die Urphed behörig abzuschwören: als

E i d

Schwöre ich N.N. zu Gott dem Allmächtigen einen körperlichen Eid, daß ich von dem Tage und Stunde meiner Auslieferung auf das nächste Gränzzort sammentlich - baierisch - neuburgisch - und sulzbachisch - dann oberpfälzische Lande auch alle in Schwaben entlegene Churfürstl. Herrschaften hinfüro Zeit Lebens meiden, und mich um so weniger mehr hierin betreten lassen wolle: als mir die Nomination beschehen ist, daß, wenn ich in obbesagten Churfürstl. Landen oder Herrschaften nochmals angetroffen würde, mit mir nach den baierischen in Druck stehenden Kriminalgesetzen (wovon mir die hierin gesetzten Strafen auf den weiteren Betretungsfall wohl deutlich vorgelesen worden) ohne weiteres verfahren werden soll: So wahr mir Gott helfe, und alle seine Heiligen.

Zu wahrer Urkund dessen, dann stät- und fester Darobhaltungswillen soll gegenwärtig abgeschworene Urphed zu meiner jedesmaligen Ueberweisung dienen.

Actum --- den --- Uo. ---¹⁾

1) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band I, S. 156

b) "Deputation im Bettelwesen" vom 22. Oktober 1781

Da die vielfältigen Verordnungen fast nirgendwo weniger beachtet wurden als in der Residenzstadt München,¹⁾ ließ der Kurfürst mit Verordnung vom 22. Oktober 1781 eine "Deputation im Bettelwesen" errichten, deren Aufgabe die gleichmäßige Verteilung des Almosens an die "wahrhaft" Armen sein sollte.²⁾

Dem vorherrschenden Mißbrauch der unkontrollierten Verteilung der Gelder sollte damit Einhalt geboten werden.³⁾ Damit eine geordnete Durchführung gewährleistet wurde, sollte zunächst die bereits bei der "geheimen Allmosen-Cassa" vorhandene Aufstellung des Personenkreises überprüft und den zuständigen Stellen mitgeteilt werden, an welche Personen und wieviel an Almosen auszus zahlen sei. Ferner sollte anhand des Ergebnisses der Überprüfung eine neue Aufstellung gefertigt werden, die sich auf kranke und alte Menschen sowie solche Personen beschränken sollte, die nicht erwerbsfähig sein konnten und genötigt waren, von Almosen zu leben. Daneben waren diejenigen aufzunehmen, die zwar über Einkünfte verfügten, aber damit ihren Lebensunterhalt nicht decken konnten. Besondere Aufmerksamkeit sollte auch dem Gerichtsbezirk der Au gewidmet werden, der alljährlich aus der staatlichen Almosenkasse mit beträchtlichen Geldern bezuschußt werden mußte:

1) Vgl. Einleitung der Verordnung vom 22. Oktober 1781

2) Verordnung vom 22. Oktober 1781 in:
Mayr's Generaliensammlung von 1788, Band IV, S. 645 f.

3) Mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe wurden von der "Oberlandesregierung der Vice-Kanzler von Pettenkofer sowie Benno von Hoffstetten, der geistliche Rat Manzini, von der Hofkammer von Weizenbeck und vom Stadtmagistrat der Bürgermeister von Reindl jun." betraut;
vgl. Verordnung vom 22. Oktober 1781

"5to. Die Arme in dem Gerichtsbezirk der Au betriff, wohin aus der hiesigen Allmosencassa mit einem beträchtlichen Quanto bisher alljährlich concurrirt worden ist, hat die Deputation von dem Bettl- und Allmosenwesen dieses Gerichts eine nähere Einsicht zu nehmen und zu dem Ende nicht nur eine zuverlässig - und umständige Beschreibung der in dem Allmosen stehenden dortigen Leute, sondern auch die Allmosenrechnungen selbst wenigst von etlichen Jahren zurück abzufordern, woraus sich sodann erst ermessen lassen wird, mit was für einem Quanto noch ferner dahin zu concurriren nöthig, thunlich und nützlich seyn dürfte. Nachdem aber auch

6to. Vorkommt, daß in ersagtem Gericht ob der Au noch immerhin viele unermögliche Leute als Innwohner recipirt tollerirt und copulirt werden, wodurch sich die große Anzahl der Bettler, und nahrungsloser Personen, womit die Au ohnehin schon allzuviel überhäuft, und angefüllet ist, zu nicht geringer Beschwerde, und Ueberlast des hiesigen gemeinen Stadtwesens je länger je mehr vergrößert; so befehlen Se. Churfürstl. Durchläucht hiemit ernstlich, daß von ermeltem Gericht hinfüro ohne Bewilligung der Deputation weder ein Tolleranz- noch Heurath-Lizenz mehr ertheilet, und den Paulanern als Pfarrern dieß Orts die fernere unbewilligte Copulation scharf verboten werde. Desgleichen ist zwar

7mo. Auch dem hiesigen Stadtoberreichteramt die eigenmächtige Tolleranz- und Heyraths-Lizenz-Ertheilung allschon durch die Instruction und mehrere Befehle inhibirt: da aber dem Vernehmen nach der bürgerliche Magistrat selbst nunmehr mit der Tolleranz-Ertheilung unter den Namen des kleinen Bürgerrechts sich sehr freygibig erzeigt, und unermögliche Leute darauf heyrathen läßt, welche nach der Hand nicht der Burgerschaft allein, sondern auch dem gesamten hiesigen Publico mit Weib und Kind zur Last, und in das Allmosen verfallen; so ist dies Ungebühr absolute nicht mehr zu gedulden, sondern dem Magistrat, und Stadtoberrichter ein ergiebiger Pönfall zu setzen, bey Vermeidung dessen hinfüro das kleine Bürgerrecht, oder der Beysitz so wenig, als all andere Tolleranz, wie sie immer Namen haben mag, mehr ertheilt, vielweniger dieser Verehelichung hierauf bewilligt werden solle, es seye dann der Fall vorher zur Oberlandesregierung einberichtet, bey der Deputation überlegt, und die Genehmigung von dort erhollet worden, ohne welcher auch die Copulation dergleichen Leute von den beyden Stadtpfarrern nimmermehr unternommen, sondern ihnen ebenfalls scharf verboten werden solle." 1)

1) Vgl. Mayr's Generaliensammlung von 1788, Band IV, S. 646

Allerdings waren diese Maßnahmen wenig erfolgreich, wie ein unter dem 2. Dezember 1785¹⁾ erneut ergangener Aufruf zeigte, der sich im wesentlichen wiederum auf die genaue Erfassung der bezugsberechtigten Personen und die Eingrenzung der Unterstützung der Bedürftigen konzentrierte. Allerdings enthielt auch diese Verordnung keinen unmittelbaren Regelungsgehalt, vergleichbar einer Gesetzesnorm, sondern eher einen "Aufruf" zur strengen Handhabung der schon vorhandenen Verordnungen.

c) Situation des Münchner Armenwesens

Die Belastungen des Gebiets in und um München durch das Bettel- und Armenproblem gegen Ende des 18. Jahrhunderts verdeutlichen die folgenden Zahlen:

Die Anzahl der damals zu versorgenden Armen betrug 2.425, eine stattliche Menge, wenn man bedenkt, daß München (ohne die Vorstädte) nach einer Zählung vom Jahre 1783 nur 1.676 Häuser und 34.929 Einwohner aufwies, so daß ungefähr 7 % der Bevölkerung aus konskribierten Armen bestanden, und daß auf drei Anwesen schon zwei Bettler kamen.²⁾ In Anbetracht dieser Zahlen ist es begreiflich, daß die im Jahre 1789 zu den Zwecken der Armenpflege verfügbaren 26.554 fl nicht ausreichten. Infolge dieses Mißstandes wurde in München eine "Zuschrift und Bitte an die gesamte hiesige Einwohner- und Bürgerschaft im Namen der wahrhaft Armen und Notleidenden" verbreitet.³⁾

1) Verordnung vom 2. Dezember 1785 in:
Mayr's Generaliensammlung von 1788, Band IV, S. 684

2) Möhl, S. 33

3) München 1789; Verfasser waren die Mitglieder der
Deputation (vgl. Abhandlungen S. 9)

Die Ausführungen in diesem Aufruf zielten darauf ab, "die geplante Organisation als unbedingtes Abhilfemittel zu empfehlen, um festes Vertrauen des Publikums und um reichliche Suskription von regelmässigen Spenden zu bitten." Unter die Bevölkerung wurden sogenannte Familienbögen in jedem Hause verteilt, und jeder Familienvorstand sollte einen bestimmten freiwilligen Beitrag verzeichnen, den er regelmäßig zu leisten gewillt sei und der monatlich eingesammelt werden sollte.

Im Jahr 1789 waren die Verantwortlichen gezwungen, auch die Umgebung der Stadt der städtischen Armenpflege anzugliedern und neue Armenquartiere zu errichten. Man beklagte sich in München bitter darüber,¹⁾ daß die Vorstadt Au in den Jahren 1792 bis 1799 aus dem Armenfonds 71.500 fl und 1800 bis 1806 neuerlich 34.929 fl. bezog, dagegen in dieser langen Zeit nur 6.283 fl. einbezahlt hatte.²⁾

Die Verteilung des Almosens war mit großen Umständen verbunden. Sogenannte Unterkommissäre hatten die Aufgabe, die Lage der Armen genau zu prüfen. Dann mußten die Pensionslisten der Dikasterien, Ämter und Stäbe vom Stadtmagistrat durchgesehen werden, um zu verhindern, daß ein Armer doppelt unterstützt wurde.

1) "Zuschrift und Bitte" der Deputation von 1789

2) Bauer, Armenpflege, S. 92 f.

Eine "Armenbeschreibung" aus jener Zeit hatte folgenden Inhalt:¹⁾

A r m e n b e s c h r e i b u n g :

Namen
Beschrieben, München, den
Alter Jahre
Körperliche Beschaffenheit
Gesundheitsumstände
Geburtsort
Eltern
Hält sich auf dahier seit
Und warum;
Profession Religion
Stand
Mit wessen Erlaubnis geheiratet;
Hat sich dahier ansässig gemacht durch
Dessen Ehegatt ist alt Jahre
Und ernährt sich mit
Verdient sich des Tages

Kinder sind folgende:

Namen	Alter	Gehen in die Schule und wohin?	Werden zur Arbeit angehalten und zu welcher?
.....			

Hat vorher gewohnt
Wohnt dermal seit in Viertel und Abteilung
..... gasse Haus Nr. Stock

Bezahlt Hauszins	fl. kr.
Hat ein eigenes Bett, dessen Wert ohngefähr	
Besitzt an Gerätschaften im Wert ohngefähr	
Hat bei der Verheiratung an Vermögen besessen	
Ist mit Kleidung und Forniturstücken versehen	
Und braucht	

1) Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 204

Lebenswandel und Aufführung nach erhaltener Auskunft
Kann als ein zu hiesiger Stadt gehöriger Armer angesehen
werden
Ist im Stand folgende Arbeit zu verrichten
Könnte durch diese Arbeit wöchentlich verdienen
Braucht wöchentlich zur Ernährung notwendig
Genießt dermalen an Pension von:
 vom Kurfürstl. Kabinet
 vom tägl. Hofessen
 vom Kurfürstl. Eledmosinariat
 von der mildthätigen Gesellschaft
 von der Liebesbundversammlang
 von der Stadt beym reichen Säckel
 oder von einer anderen milden Stiftung
Erfordert also einen Beitrag an Almosen wöchentlich
Sonstige Bemerkungen

Abteilungs-Kommissär

.....

d) Die Verordnung vom 25. März 1790

Mit der Verordnung vom 25. März 1790¹⁾ nahm sich der Kurfürst auch der Bemühungen der kleinen Städte, Märkte und Dorfschaften an, die in Anlehnung an die Handhabung in der Residenzstadt um eine Bewältigung des Bettler- und Armenproblems rangen und hierin unterstützt werden sollten. Der Gesetzgeber ging damit erstmals auch ausdrücklich auf die Belange der übrigen Kommunen ein. So heißt es in dieser Verordnung vom 25. März 1790:

"Se. Churfürstl. Durchl. haben mit besonderen gnädigsten Wohlgefallen vernommen, daß mehrere kleine Städte, Märkte, und Dorfschaften in Baiern die in hiesiger Residenzstadt zur Ausrottung des Bettels und Müßiggangs, und zur Versorgung der wahrhaft Armen und Hilflösen, dann zur Emporbringung der Industrie, und Arbeitsamkeit unter dem Volke getroffenen Anstalten nachzuzahlen suchen.

1) Mayr's Generaliensammlung von 1799, Band V, S. 198

Da nun aber dabey leicht vorzusehen ist, daß einige, besonders die kleinen Ortschaften ihre Arme aus Abgang der erforderlichen Materialien nicht hinlänglich werden beschäftigen, und mit Arbeit versehen können; So haben Se. Churfürstl. Durchl. um diese mit so gutem Erfolge allhier unternommene Armenversorgungs-Anstalten im ganzen Lande zu verbreiten, und allgemein zu machen, bereits den gnädigsten Befehl ertheilet, daß all denjenigen Ortschaften, welche ihren Bedürftigen Arbeit verschaffen, und zum Spinnen anhalten wollen, von Zeit zu Zeit auf ihr Verlangen aus dem hiesigen Militair-Arbeits-haus ein verhältnismäßiger Vorschuß von Wolle, Flachs, Hanf, oder sonstigen Materialien verabfolget, und bey der Einlieferung der daraus verfertigten Gespunst der für jede Gattung bestimmte Preis oder Spinnerlohn so gleich baar ausbezahlt werden solle.

Auch würde Se. Churfürstl. Durchl. gerne sehen, wenn sich die verschiedenen Orts-Obrigkeiten, und Vorstände in Zukunft bemühen würden, die Jugend auf dem Lande frühzeitig von dem Müßiggange abzuhalten, und zur Arbeit zu gewöhnen, sohin in dieser Absicht die bisherigen Lehrschulen mit Arbeitsschulen dergestalt zu verbinden, daß denen Kindern, besonders denen Mädchens nebst dem Lesen, Schreiben und Rechnen auch abwechselungsweise einige Stunden im Spinnen, Stricken und Nähen so anderen ordentlicher Unterricht gegeben wird..."¹⁾

e) Die Bedeutung Rumfords für die Armenpflege

Die Vielzahl von Mandaten, deren Durchführung Karl Theodor freilich nicht so sehr am Herzen lag wie die Darstellung seiner Rolle als Reformfürst, wurde ergänzt durch praktische Einrichtungen, die von einem offensichtlichen Menschenfreund in der Residenzstadt München erdacht und in die Tat umgesetzt wurden: Der Amerikaner Benjamin Thomson - Flügeladjutant Karl Theodors, pfalz-bayerischer General und späterer Reichsgraf von Rumford - verdient in diesem Zusammenhang besondere Erwähnung.²⁾ Als Rum-

1) Vgl. Mayr's Generaliensammlung von 1799, Band V., S. 198

2) Eine eingehende Darstellung der Rolle Rumfords findet sich bei Larsen

fords Verdienst gilt die Schaffung einer mustergültigen Anstalt zur Beschäftigung der Armen bzw. Bettler. Anhaltspunkt bot hierfür das mit Verordnung vom 3. März 1780¹⁾ errichtete "Militärarbeitshaus", das die Beschäftigung der Soldaten außerhalb ihrer militärischen Ausbildung vorsah.

Karl Theodor genehmigte am 25. August 1789 ein von Graf Rumford vorgeschlagenes Institut "Zur Abstellung des Müßiggangs und schändlichen Bettels":

"... glücklichen Vollzugs dem müßigen, jedoch arbeitsfähigen Gesindel ein militärisches Arbeitshaus zur Beschäftigung und Brotverdienst, den entkräfteten und mit vielen Kindern belasteten aber ein Armeninstitut zur Unterstützung entgegengestellt." 2)

Die Verwaltung dieses Instituts oblag einer Deputation, die sich aus den Ratspräsidenten der Oberlandesregierung, der Regierung und der Geistlichkeit zusammensetzte.

Ferner gehörten ihr je ein Hofkriegsrat, ein Oberlandesrat, ein Regierungsrat und ein geistlicher Rat an. Außerdem zählten noch der Hof- und Stadtrichter dazu. Der Deputation war die unumschränkte Leitung der Geschäfte übertragen.³⁾

- f) "Abrechnungstabelle über die beym churfürstlichen Armeninstitut in München eingegangenen Einnahmen"

Einen Einblick, wieviel Gelder vom Churfürstlichen Armeninstitut in den Jahren 1790 bis 1796 eingenommen wurden, gibt die nachstehende Übersicht. Diese Übersicht ist auch insoweit aufschlußreich, als der Gesetzgeber zu der Frage, wieviel dem einzelnen Armen im Rahmen der Armenpflege zuzubilligen war, keine Aussage getroffen hat.

1) Möhl, S. 32

2) Möhl, S. 76;
Mayr's Generaliensammlung von 1799, Band V, S. 541;
Abhandlung S. 5 ff.

3) Rumford, Kleine Schriften, S. 32 f.;
Abhandlung S. 6 ff.

3. Überblick über das am Ende des 18. Jahrhunderts in Bayern geltende Recht bezüglich des Armenwesens

a) Begründung der Unterstützungsverbindlichkeit der Kommunen

Während nach älterem Recht die Gemeinden und Gerichtsbezirke den heimatberechtigten Armen das Almosensammeln innerhalb des jeweiligen Bezirks gestatten mußten, wurde durch die Bettelmandate von 1770 und 1780¹⁾ positiv angeordnet, daß jedes Gericht, jede Hofmark, Stadt oder jeder Markt die Armen so zu versorgen hatte, daß das selbständige Einsammeln und Herumbetteln überflüssig wurde.

Die Unterstützungsverbindlichkeit der Gemeinden und Gerichtsbezirke erstreckte sich in der Regel auf Erwerbsunfähige; wenn jedoch Erwerbsfähige "wegen erheblicher Umstände ihren Nahrungsunterhalt nicht völlig erschwingen" konnten, so sollte die Gemeinde ihnen einen Beitrag leisten, und "die Herberg gegen einen leidentlichen Zins gestatten." Arme Kinder sollten den Eltern abgenommen und in Arbeit untergebracht werden.²⁾

Unterstützungspflichtig war zunächst die Heimatgemeinde mit Ausnahme jener Fälle, in denen die "fehligen"³⁾ Beamten oder Geistlichen" für den Unterhalt einer Familie zu sorgen hatten.⁴⁾ "Damit jedoch nicht ein Dorf für das andere mit Verpflegung der Armen zu sehr beladen werde," sollte der ganze Gerichtsbezirk herangezogen werden.⁵⁾

1) vgl. Mandat von 1780, Ziffer 15

2) Mandat von 1780, Ziffer 15 und 16

3) Mittelhochdeutsch: von franz. faillir (irren, fehlen)

4) Mandat von 1780, Ziffer 12, 14 und 15

5) Mandat von 1770, Ziffer XVI

Die sogenannte Konkurrenzleistung hatte durch Umlagen nach dem Hoffuße¹⁾ zu erfolgen, und es durfte sich kein Gerichtseingesessener, auch wenn er "von den übrigen Gemeindsanlagen befreyt wäre" der Beitragsleistung entziehen.²⁾ Eine Ausnahme von der distriktiven Konkurrenzverbindlichkeit war nur denjenigen Ortschaften und Einödhöfen gewährt, welche sich gerichtlich verpflichteten, ihre Armen selbst und ohne Beschwerde des Gerichts zu ernähren.³⁾

Diese Ausnahme ist in zweifacher Hinsicht bemerkenswert:⁴⁾ Zum einen, weil hiermit ein wichtiger Teil der aus der Heimat fließenden Verbindlichkeiten von der politischen Gemeinde abgelöst und an einzelne Ortschaften und Höfe übertragen wurde; zum anderen, weil hiernach den einzelnen Hofbesitzern die Möglichkeit eingeräumt war, durch die Abgabe jener Erklärung für ihre Tagwerker die "obrigkeitliche" Heiratserlaubnis zu bewirken, ein Mittel, von welchem häufig Gebrauch gemacht wurde.

b) Finanzierung der Armenpflege

Zur Deckung der Armenpflegekosten wurde ferner vom Staat ein eigener fundus pauperum (Armenfond) begründet, dem folgende Einnahmequellen zugewiesen waren:

- Die quarta pauperum, das heißt, der vierte Teil aller Vermächtnisse ad pias causas;⁵⁾

1) Flächenmaß, Zorn, S. 94; gemeint ist die Größe des Anwesens

2) Mandat von 1770, Ziffer XVII

3) ebenda Ziffer XVII

4) Riedel-Probst, Heimatgesetz, S. 20 f.

5) Mandat vom 3. Juli 1756, 9. Mai 1758, 14. August 1767; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 771, 774, 775

- die sogenannten "Spielcompositions-gelder", welche für die Erlaubnis zur Veranstaltung öffentlicher Spiele, zum Beispiel zur Haltung von Kugelstätten und dergleichen, entrichtet werden mußten;¹⁾
- die Abgaben für die Erteilung von Musiklizenzen (Spielzetteln);²⁾
- die Brautgulden;³⁾
- eine besondere Erbsteuer;⁴⁾
- einzelne namentlich verzeichnete Strafanteile;⁵⁾
- ein Anteil an dem Accis⁶⁾ auf Zucker und Kaffee;⁷⁾
- der dritte Teil aller Geldstrafen, welche wegen Übertretung der Dienstbotenordnung verfügt wurden.⁸⁾

Die bis dahin ergangenen gesetzlichen Regelungen machten Hilfeleistungen von der Arbeitsunfähigkeit abhängig. Arbeitsfähigen Bettlern wurden strenge Strafen angedroht. Mit der Maßnahme, Kinder von Armen aus ihrer Familie zu nehmen und bei einer anderen Familie zur Arbeitsleistung unterzubringen, sollte wohl eine Umerziehung bezweckt werden; diese Kinder sollten vor dem drohenden Bettel bewahrt werden.

-
- 1) Mandat vom 17. November 1775; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 913
 - 2) Mandat vom 24. November 1775; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 915
 - 3) Mandat vom 24. November 1775; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 917
 - 4) Mandat vom 23. April 1776; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 918
 - 5) Mandat vom 5. Juli 1774; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 915
 - 6) wohl eine Art Genußmittelabgabe
 - 7) Mandat vom 4. Oktober 1777; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 942
 - 8) Mandat vom 2. Mai 1781; in: Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 973

c) Kennzeichnung der Armen

Jeder Arme hatte ein aus Messingblech gefertigtes viereckiges Zeichen zu erhalten und bei Strafvermeidung beständig angeheftet zu tragen.¹⁾ Die Aufsicht oblag besonders bestellten Bettelvögten.

Das Zeichen diente nicht nur Überwachungszwecken; es sollte den Bürger auch vor Landstreichern warnen. Damit hatte diese Kennzeichnungspflicht auch ausgeprägte sicherheitsrechtliche Züge. Während die kirchliche Armenpflege als Leitbild für ihre Tätigkeit vom hilfsbedürftigen Menschen ausging, faßte die staatliche kommunale Armenpflege den "Armen" eher als Sicherheitsrisiko auf.

1) Mandat von 1780, Ziffer 17 ff.

C. Die moderne Entwicklung der Fürsorgegesetzgebung als Folge von Bayerns Aufbruch zum modernen Staat

Wohl in Anlehnung an England und Frankreich setzten in der Mitte des 18. Jahrhunderts auch in Bayern wie im übrigen Deutschland Umdenkungsprozesse ein, die zu einem Wandel von der absoluten Monarchie zu einem aufgeklärten Absolutismus führten, Strömungen, die als Horizont von Demokratie und Rechtsstaat auftauchen. Diese Bewegung brachte auch dem politisch-gesellschaftlichen Aufbau des Staates einen Umbruch. In Bayern war diese Entwicklung schon von Kurfürst Maximilian III. Joseph (1745 - 1777) begünstigt worden, der im Sinne eines aufgeklärten Absolutismus erzogen worden war.¹⁾ Maximilian III. Joseph ermöglichte für die Zukunft eine Politik grundlegender Veränderung von Staat und Gesellschaft, die nunmehr von Montgelas aufgegriffen und fortgeführt werden konnte.

Seit dem 17. Jahrhundert war es den Kurfürsten in Bayern auch gelungen, die Mitsprache der Stände abzubauen; der Herrscher wollte Repräsentant seiner Untertanen sein.

Als Montgelas die Erweiterung der Landstände um den "vierten Stand", die Bauern, forderte, wurde die Unruhe der öffentlichen Meinung sichtbar, die die historisch gewachsenen Privilegien der Stände nicht mehr hinnehmen wollte. Die Forderung nach einem Gesamtlandtag, der über die Verfassungsfrage befinden sollte, wurde immer deutlicher.²⁾

1) Doeberl M., Band II, S. 257

2) Bosl, IV/1, S. 29

Schließlich wurde das europäische Staatensystem durch den Ansturm der französischen Revolution endgültig in Bewegung gebracht. Vor allem die deutschen Staaten fielen in einen Existenzkampf, der auch manche Reformkräfte begünstigte. Bis zur Gründung des Rheinbundes im Jahre 1806¹⁾ diente Bayerns Außenpolitik ausschließlich der Behauptung, der Rangerhöhung und der Expansion. Die Ausweitung des Staatsgebietes und der Gedanke der Souveränität waren die Voraussetzungen zur Verwirklichung innerer Reformen.

1) Mit der Ratifizierung der Rheinbundakte am 25. Juli 1806 erlangte Bayern ein weitgehend geschlossenes Staatsgebiet

I.

Die neuzeitliche Entwicklung der Fürsorgegesetzgebung unter König Max I. (1806-1825) bis zur Sozialgesetzgebung von 1867 unter König Ludwig II. (1864-1886)

1. Die Begründung des neuen bayerischen Staates als Ausgangspunkt einer neuzeitlichen Fürsorgegesetzgebung

Der entscheidende Schritt in Richtung auf eine neue Entwicklung des Armenpflegerechts in Bayern dürfte wohl mit der königlichen Verordnung vom 17. November 1816 getan worden sein.¹⁾ Bis dieser Schritt jedoch vollzogen werden konnte, gingen grundlegende innen- und außenpolitische Ereignisse voraus, die auch für die Umgestaltung des Armenpflegerechts von Bedeutung waren.

- a) Die territoriale Entschädigung durch den Reichsdeputationshauptschluß

In den ersten Regierungsjahren des damaligen Kurfürsten Maximilian IV. Joseph²⁾, des späteren Königs Max I., blieb die staatsrechtliche Stellung Bayerns dem Reich

1) RBl. 1816, S. 779;
Stolleis, S. 66 f..

2) Maximilian IV. Joseph stammt aus dem Hause Zweibrücken-Birkenfeld, welches auf Stefan Pfalzgraf von Simmern zurückzuführen ist; vgl. Tafel im Anhang. Mit dem Tode seines Bruders Karl August im Jahre 1795 hatte er das Herzogtum Pfalz-Zweibrücken geerbt; vgl. näher zur Entstehungsgeschichte Kurbayerns, der Kurpfalz, der Pfalz-Zweibrücken: Spindler, Band III/2, S. 1251 ff; Seydel, Band I, S. 1 ff.

gegenüber der Form nach unverändert. Tatsächlich aber hatte eine Loslösung Bayerns aus dem Reichsverband bereits vor dem Feldzug der Zweiten Koalition gegen Frankreich, an dem Bayern sich nur widerwillig beteiligt hatte, eingesetzt.¹⁾

Nachdem Bayern nach der Niederlage von Hohenlinden am 3. Dezember 1800, die es mit den Österreichern teilen mußte, im Frieden von Lunéville vom 9. Februar 1801²⁾ das linke Rheinufer an Frankreich verloren hatte, schloß Kurfürst Maximilian IV. Joseph am 24. August 1801³⁾ einen Friedensvertrag mit der französischen Republik. Dieser Vertrag verbürgte den Fortbestand des rechtsrheinischen Gebiets und gewährte reichlichen Ersatz für die verlorene Pfalz links des Rheins durch geistliche Territorien.

Bayern zählte beim Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803⁴⁾ zu den meistbegünstigten Ländern: Bayern wurden die Hochstifte Würzburg und Bamberg, Augsburg und Freising, der jeweils kleinere Anteil an den Hochstiften Eichstätt und Passau, 13 Reichsabteien, darunter Ebrach, Kaisheim, Kempten, Roggenburg und Ottobeuren, 15 Reichsstädte, darunter Kaufbeuren und Memmingen, Nördlingen und Dinkelsbühl, Rothenburg und Weißenburg, Windsheim und Schweinfurt, zuerkannt.⁵⁾

-
- 1) Österreich, Rußland und England verbündeten sich 1799 gegen Frankreich; vgl. hierzu näher Spindler, Band IV/1, S. 8
 - 2) Friedensvertrag von Lunéville, abgedruckt bei Döllinger, Band I, S. 116;
Mayr's Generaliensammlung von 1802, Band II, Nachtr. L VI
 - 3) RBl. 1802, S. 32;
Döllinger, Band I, S. 121
 - 4) RBl. 1802, S. 841, 845, 881, 883, 885;
1803, S. 169, 323;
Döllinger, Band I, S. 128 ff.;
Beschluß der letzten Reichsdeputation, eines Ausschusses des Reichstags, um die Bestimmungen des Friedens von Lunéville durchzuführen; Bosl, III/1, S. 52
 - 5) vgl. hierzu näher: Seydel, Band I, S. 12, 192;
Spindler, Band IV/1, S. 12 f.

Auch nach diesen umfangreichen Gebietsänderungen besaß Bayern jedoch noch kein geschlossenes Staatsgebiet; innerhalb des bayerischen Gebiets befanden sich die Territorien der Reichsstädte Augsburg und Nürnberg und die preußischen Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth.

b) Der Vertrag von Brunn und der Friede von Preßburg

Als sich im Jahre 1805 die dritte Koalition¹⁾ gegen das Kaiserreich Napoleons herausbildete, konnte Bayern nicht mehr länger neutral bleiben und mußte dem französischen Bündnisentwurf zustimmen.²⁾

Dies war eine der folgenschwersten Entscheidungen für das Haus Wittelsbach, weil sie größte politische Veränderungen nach sich zog. Am 2. Dezember 1805 fiel die Entscheidung. Bayern hielt bei Iglau ein österreichisches Seitenkorps fest, währenddessen gewann Napoleon die Drei-Kaiser-Schlacht von Austerlitz.³⁾

aa) In dem französisch-bayerischen Vertrag von Brunn am 10. Dezember 1805⁴⁾ erhielt Bayern die Markgrafschaft Burgau, die Herrschaften Tettngang und Argen am Bodensee, die Reichsstädte Augsburg und Lindau und die von Preußen an Frankreich abgegebene Markgrafschaft Ansbach zugesprochen.⁵⁾ Hinzu kamen noch die Reste der Hochstifte Eichstätt und Passau. Art. 7 des Friedensvertrages führte

1) Im dritten Koalitionskrieg verbündete sich Bayern zusammen mit Frankreich gegen Österreich-Rußland

2) Vertrag von Bogenhausen; vgl. hierzu näher: Spindler, Band IV/1, S. 17

3) Napoleon besiegte die Österreicher unter Kaiser Franz II. und die Russen unter Zar Alexander I.

4) RBl. 1806, S. 50;
Döllinger, Band I, S. 196;
Bosl, III/1, S. 58

5) Spindler, Band IV/1, S. 19

aus, daß der Kurfürst von Bayern den Königstitel angenommen habe, ohne jedoch aufzuhören, dem deutschen Bunde anzugehören.

bb) Am 26. Dezember 1805 mußte Österreich im Frieden von Preßburg diesen bayerischen Landgewinn anerkennen. Bayern trat an den Großherzog von Toscana, der Salzburg an Österreich abgab, das 1803 erworbene ehemalige Hochstift Würzburg ab und bekam dafür von Österreich Tirol und die Fürstbistümer Brixen und Trient.¹⁾

c) Die Entstehung des Königreiches

Eine königliche Proklamation vom 1. Januar 1806 ließ am Neujahrsmorgen die Erhebung Bayerns zum Königreich verkünden.²⁾ Als Folge dieser Entwicklungen, die sich ähnlich auch in anderen deutschen Territorien vollzogen hatten, sowie der Gründung des Rheinbundes ging am 1. August 1806 der Regensburger Reichstag für immer auseinander, und sechs Tage später legte Kaiser Franz II. unter dem Druck Napoleons die deutsche Krone nieder³⁾ - dies bedeutete das Ende des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation.⁴⁾ Bayern war - nach langem Streben - eindeutig ein souveräner Staat geworden.

1) Spindler, Band IV/1, S. 19

2) RBl. 1806, S. 3

3) Kaiser Franz II. hatte bereits 1804 den Titel eines Kaisers von Österreich angenommen.

4) Dies war der Titel des Deutschen Reiches bis 1806, das seit 962 mit der Krönung des Deutschen Kaisers Otto I. zum römischen Kaiser als Fortsetzung des Römischen Reiches galt.

aa) Mit der Ratifizierung der Rheinbundakte durch König Max I. im Jahre 1806 gelang Bayern die seit 1803 angestrebte Mediatisierung der fränkischen und schwäbischen Reichsritterschaft sowie der restlichen kleineren Fürstentümer in seinem Bereich. Hierzu zählten die Fürstentümer Schwarzenberg, Hohenlohe, Öttingen, Fugger, Thurn und Taxis, außerdem die Reichsstadt Nürnberg.¹⁾

bb) Der Pariser Vertrag vom 28. Februar 1810, der im Anschluß an die Verhandlungen des Friedens von Schönbrunn vom 14. Oktober 1806 geschlossen wurde, brachte Bayern Salzburg und Berchtesgaden, das 1779 an Österreich verlorene Innviertel, das Salzkammergut, das im Jahre 1807 von Preußen an Frankreich abgetretene Fürstentum Bayreuth und das Fürstentum Regensburg.²⁾ Dafür mußte Bayern Südtirol an Italien, Osttirol und einen Teil Kärntens an das Königreich Illyrien und größere Gebiete an Württemberg (Ulm) abtreten. Damit wurde das altbayerische Kernland nicht abgerundet; vielmehr wuchs Bayern in die schwäbischen und fränkischen Gebiete hinein.

d) Der Wiener Kongreß und der Münchner Vertrag

Ihren Abschluß fand die territoriale Entwicklung in den Jahren 1813-1817 im Anschluß an den russischen Feldzug von 1812, in welchen Bayern als Bündnispartner Frankreichs neben den übrigen Rheinbundstaaten verwickelt war. Große militärische Verluste bedingten eine Annäherung an Österreich, das am 12. August 1813 in den Krieg gegen

1) Spindler, Band IV/1, S. 22

2) Spindler, Band IV/1, S. 30

Frankreich eingetreten war.¹⁾ Die Auswirkungen der Unterzeichnung des Vertrages von Ried am 8. Oktober 1813 und zweier bayerisch-österreichischer Verträge von Paris am 2. und 3. Juni 1814 stellten einen Hauptverhandlungspunkt im Wiener Kongreß dar.

aa) Im Wiener Kongreß (18. September 1814 - 9. Juni 1815) galt es, unter anderem die Frage der territorialen Entschädigung Bayerns zu klären, das sich im Vertrag zu Ried bereit erklärt hatte, im Wege der freien Vereinbarung Gebiete an Österreich abzutreten. Im Anschluß hieran trat Bayern in den Verträgen von Paris die Gebiete Tirol und Vorarlberg an Österreich ab. Bayern erhielt seinerseits das Großherzogtum Würzburg und Aschaffenburg.²⁾

bb) Ein endgültiger Gebietsausgleich zwischen Österreich und Bayern kam nach lang andauernden Verhandlungen im Münchener Vertrag von 1816 zustande. Damit wurde der Schlußstein der territorialen Neuordnung Mitteleuropas gesetzt. Bayern trat Salzburg mit Ausnahme der Gebiete auf dem linken Ufer der Saalach und Salzach, das Inn- und Hausruckviertel an Österreich ab. Bayern wurde links des Rheins durch den Rheinkreis - den späteren Regierungsbezirk Pfalz -, rechts des Rheins durch die fuldaischen Ämter Hammelburg, Brückenau, Teile von Biberstein, das böhmische Amt Redwitz, die hessischen Ämter Alzenau, Miltenberg, Amorbach und Heubach entschädigt.³⁾

1) Spindler, Band IV/1, S. 34 ff.

2) Spindler, Band IV/1, S. 37

3) Spindler, Band IV/1, S. 61

2. Montgelas'innenpolitisches Wirken unter König Max I.
(1806-1825) bis zum Jahr 1817

So wie die territorialen Veränderungen von dem Einfluß der französischen Revolution und Napoleons abhingen, sind die seit dem Regierungsantritt von Kurfürst Maximilian IV. Joseph, seit 1806 König Max I., einsetzenden inneren Reformen ohne den Staatsmann Maximilian Joseph Freiherr (seit 1809 Graf) von Montgelas (1759-1838) nahezu undenkbar.¹⁾

a) Die Amtsübernahme

Montgelas hatte seit 1779 unter Karl Theodor die Stellung eines unbedeutenden Hof- und Zensurrats in München inne. 1786 folgte er - nachdem er bei Karl Theodor wegen seiner Mitgliedschaft im Illuminatenorden in Ungnade gefallen war - einem Ruf nach Zweibrücken. Maximilian IV. Joseph ernannte Montgelas Anfang September 1796 zu seinem politischen Berater. Beide verband eine Vorliebe zur französischen Sprache und Kultur und die Abneigung gegen Österreich, die sich als Folge der österreichischen Annexionsbestrebungen gegenüber Bayern herausgebildet hatte. Kurfürst und Minister waren sich einig, die in Bayern herrschenden Mißstände, die sich wegen des mangelnden Interesses Karl Theodors an dieser Erbschaft rasch verbreitet hatten, umfassend zu beheben. Günstlingswirtschaft, Verschleuderung von Staatsgut, die rasch ansteigende Verschuldung des Landes, ungleiche Besteuerung sowie die

1) vgl. näher zur Person Montgelas':
Weis, Maximilian Graf von Montgelas, S. 59-78, 389 ff.;
Doeberl, Maximilian von Montgelas und das Prinzip der
Staatssoveränität;
Weis in ZBLG, Heft 26, S. 255 ff.

Unfähigkeit und Bestechlichkeit vieler Beamter waren nunmehr zu bekämpfen. Bereits vor Maximilian IV. Josephs Regierungsantritt hatte ihm Montgelas am 30. September 1796 ein Programm für spätere innere Reformen in Bayern vorgelegt.¹⁾ Als Hauptpunkte dieses Programms waren unter anderem eine Reorganisation der Zentralregierung mit strenger Trennung der Kompetenzen nach dem Ressortprinzip, die Schaffung eines Berufsbeamtentums, eine neue Verwaltungsgliederung und die Reform der Landschaftsverfassung vorgesehen.²⁾

b) Gemeindliche und übergemeindliche Selbstverwaltung

Der absolutistischen Staatsauffassung entsprach eine straff zentralistische Verwaltung, die mit einer Selbstständigkeit der politischen Gemeinde unvereinbar war. Nach Montgelas' Vorstellungen war daher die politische Gemeinde in den Staatsaufbau einzugliedern.

aa) Ab 1802 beseitigte er die Selbstverwaltung der Städte und Märkte. Zunächst wurden den Kommunen Justiz und Polizei entzogen und staatlichen Einrichtungen unterstellt.³⁾ Mit Verordnung vom 29. Dezember 1806⁴⁾ wurde auch das Gemeinde- und Stiftungsvermögen in einer Zentralstiftungskasse der staatlichen Verwaltung unterworfen. Mit den Organischen Edikten vom 28. Juli 1808⁵⁾ und 24. September 1808⁶⁾ wurden den Gemeinden einheitliche Richt-

1) Weis, Das Ansbacher Memoire für den Herzog vom 30. September 1796; Festschrift für H. Lieberich, ZBLG., 1970, Heft 33, S. 219 ff.; Spindler, Band IV/1, S. 6 f.

2) Spindler, Band IV/1, S. 7

3) Spindler, Band IV/1, S. 48;
Bosl, III/3, S. 109;
VO vom 31. Dezember 1802 und 4. Mai 1803

4) RBl. 1807, S. 49

5) RBl. S. 2789

6) RBl. S. 2405

linien bzgl. der Einteilung und ihrer Befugnisse gegeben. Ferner wurden die Gemeinden "unter die beständige Kuratel des Staates" gestellt.¹⁾

bb) Eine übergemeindliche Selbstverwaltung war zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeprägt.²⁾ Lediglich in der Verordnung über die Gemeinde- und Bezirksanlagen vom 6. Februar 1812³⁾ klang erstmals der Gedanke einer gemeindeübergreifenden Tätigkeit an. So war z.B. vorgesehen, die Errichtung und Unterhaltung von Armenanstalten durch "Bezirks-Umlagen" zu decken, an denen sich mehrere Gemeinden beteiligen mußten.⁴⁾ Voraussetzung war allerdings, daß die örtliche Armenpflege nicht ausreichte bzw. das Interesse mehrerer Gemeinden berührt wurde. Ähnlich wurden die Anschaffung von kostspieligen Feuerlöschmaschinen oder der Straßen- und Brückenbau geregelt.

c) Der Weg zur Verfassung von 1808

Mit der äußeren Entfaltung Bayerns zu einem modernen Staat konnte auch die landständische Verfassung, die sich bereits mit der Abschaffung des geistlichen Standes durch die Säkularisation aufzulösen begonnen hatte, als Staatsform den neuen Verhältnissen nicht mehr gerecht werden. Montgelas erkannte, daß diese Entwicklung seine Vorstellungen von Staatlichkeit und Gesellschaftsgestaltung begünstigte. Eine theoretische Trennung von Staat und Herrscherhaus war in Bayern - im Gegensatz zu Preußen und Österreich - auch im Bewußtsein der Bevölkerung verankert, weil vor allem die Stände dem Kurfürsten als eigenberechtigte Herrschaftsträger das Recht der alleinigen Repräsentation streitig machten.⁵⁾

1) § 8 der Verordnung vom 24. September 1808

2) Bosl, III/3, S. 111

3) RB1. S. 324

4) Titel II, Art. 11 der Verordnung

5) Bosl, III/1, S. 34 ff., 98 ff.

In seiner Reformtätigkeit knüpfte Montgelas an diese geschichtlichen Traditionen an und leitete aus der Einheit des Volkes, aus der Gesamtheit der Nation die Autorität zur Verwirklichung der Staatsidee ab. Seine Verfassungspolitik, die darauf abzielte, die feudalen Formen zu überwinden und den Staat "der gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit"¹⁾ zu vermitteln, verknüpfte er mit dem Begriff der Souveränität, ein Attribut, das nach seinem Verständnis allein dem Staat zukam. Träger dieser Souveränität war nicht mehr der Fürst, sondern der abstrakte Staat.

Zu einer wirksamen staatlichen Ordnung bedurfte es freilich einer rechtlichen Fundierung. Hierfür war eine Verfassung erforderlich. Die Eingliederung des Monarchen in den Staat bedeutete dabei keineswegs eine Schwächung, sondern eine Stärkung seiner Stellung, zumal Montgelas bestrebt war, die feudalen Gewalten abzuschaffen und unmittelbare Beziehungen zwischen Staat und Untertan herzustellen.

aa) Mit der "Domanial-Fideikommiß-Pragmatik des Churhauses Pfalzbaiern" vom 20. Oktober 1804²⁾ wurde die Unveräußerlichkeit der Kammergüter des regierenden Hauses als Staatsgüter festgelegt und ihre Abspaltung vom fürstlichen Privateigentum bestimmt. Dadurch stellten sich Max I. Joseph und die Dynastie in den Dienst des Staates, dessen Repräsentation sie allein beanspruchten. Diese Einordnung in den Staat und die Bindung des Landesherrn an die Gesetze waren die entscheidenden Neuerungen bei der verfassungsmäßigen Neugestaltung. Im Zuge dieser Verfassungspolitik galt es, die Vorrechte des Adels abzu-

1) Bosl, III/1, S. 100

2) RBl. 1805, 161

schaffen und den Adel dem Staat unterzuordnen. Mit seiner veränderten verfassungsrechtlichen Stellung fand sich der Adel mit der Zeit ab und benutzte die Möglichkeiten des modernen Staates zur Bewahrung und zum Ausbau seiner Rechte im Staat.¹⁾

bb) Die Konstitution von 1808²⁾ stellte den vorläufigen Abschluß des Reformwerks Montgelas'dar. Die Konstitution sollte nichts Endgültiges, sondern nur den Rahmen für die künftige Entwicklung schaffen. Die Ausgestaltung war durch organische Edikte vorgesehen.³⁾

Die wesentlichen Reformen waren folgende: Grundsätzliche Abschaffung der Privilegien einzelner Stände, Familien, Provinzen, Städte; Gleichheit aller vor dem Gesetz; Gleichmäßigkeit der Besteuerung; gleicher Zugang aller zu öffentlichen Ämtern; Abschaffung der teilweise noch vorhandenen Leibeigenschaft; Garantie der Sicherheit und des Eigentums der Bürger, der Gewissensfreiheit und - im Rahmen bestimmter gesetzlicher Grenzen - der Pressefreiheit; ein einheitliches Straf- und Zivilrecht für das gesamte Königreich; Garantie des Eigentums religiöser Institutionen und Stiftungen, soweit sie dem Gottesdienst und dem Unterricht dienten; Unabsetzbarkeit der Richter; Verpflichtung zur Begründung der Urteile für alle Gerichte; Unabhängigkeit der Rechtspflege; grundsätzlich stehendes Volksheer; Bürgermiliz; im Kriege Nationalgarde; Neuorganisation der Verwaltung.⁴⁾

1) Bosl, III/1, S. 109, 240

2) gegeben am 1. Mai 1808, veröffentlicht am 25. Mai 1808 im RBl. 1808, S. 985

3) vgl. Präambel der Konstitution

4) Spindler, Band IV/1, S. 53 f.;
Seydel, Band I, S. 203

d) Die Reform der Verwaltung

Rationalität und Einheitlichkeit kennzeichneten das von Montgelas geschaffene Verwaltungssystem. Bereits 1799 waren die Kompetenzen neu verteilt worden; gegenüber dem alten Regionalsystem des Territorialstaates mit den Kollegien wurde ein Realsystem zugrundegelegt.¹⁾

aa) Im Bereich der Zentralbehörden wurden vier Fachministerien - für Äußere Angelegenheiten, für Finanzen, für Justiz sowie für Geistliche Angelegenheiten (hieraus ging 1806 das Innenministerium hervor) - gegründet.²⁾ 1808 kam das Kriegsministerium hinzu. Gleichzeitig wurde die Auflösung der bisherigen Oberbehörden - des Geistlichen Rats, der Hofkammer, des Bücherzensurkollegiums, der obersten Forstbehörde, des Münz- und Bergwerkskollegiums, des Hofkriegsrats und des Commerzkollegiums - in Angriff genommen.³⁾

Für den Vollzug der Gesetze waren bis 1808 nicht die Ministerien, sondern in Altbayern die Generallandesdirektion und in den anderen Landesteilen die Landesdirektionen zuständig. 1808 wurde die Generallandesdirektion abgeschafft.⁴⁾

bb) Gemäß der Konstitution von 1808 Titel 1 § III wurde mit Verordnung vom 21. Juni 1808⁵⁾ durch Einteilung des Landes in zunächst 15 Kreise nach französischem Vorbild der Bereich der mittleren staatlichen Verwaltungsebene geregelt.

Justiz und Verwaltung wurden getrennt. Die Landesdirektionen wurden in Generalkommissariate umgewandelt - diese waren die Vorläufer der späteren Kreis- und heutigen Be-

1) Bosl, III/3, S. 13;
Spindler, Band IV/1, S. 56

2) Bosl, III/3, S. 13; III/1, S. 138 f.;
Spindler, Band IV/1, S. 56

3) Seydel, Band I, S. 223

4) Spindler, Band IV/1, S. 56

5) RBl. S. 1481;
Bosl, III/3, S. 108, 118;
Knemeyer, S. 112-135; 195-205; 209-213; 281 ff.

zirksregierungen -; sie waren für alle Verwaltungsangelegenheiten zuständig.

Bereits mit Verordnung vom 5. November 1802¹⁾ war verfügt worden, daß vier Hofgerichte unter der obersten Justizstelle, dem Revisorium, in München, Straubing, Amberg und Neuburg bestehen sollten.

cc) Für die Unterbehörden wurde aus finanziellen Gründen keine Trennung von Justiz und Verwaltung vorgenommen. Mit Verordnung vom 24. März 1802²⁾ wurde das Landgericht als einheitliche Stelle auf der unteren Ebene eingeführt. Dieses neue Organisationsprinzip wurde allerdings in den neubayerischen Gebieten aufgrund der Adelsprivilegien durch zahlreiche Herrschafts- und Patrimonialgerichte unterbrochen, die der staatlichen Aufsicht unterstanden.³⁾

e) Die Armengesetzgebung unter Montgelas' Einfluß

In die Zeit zwischen dem letzten bedeutenden Mandat unter der Regierungszeit Karl Theodors vom 3. März 1780 bis zum Einsetzen der neueren Entwicklung des Armenpfleregerechts mit der königlichen Verordnung vom 17. November 1816 fallen zunächst vier - vom dogmatischen Gehalt her gesehen - herkömmliche Verordnungen, die zwischen 1801 und 1808 erlassen wurden. Erst nach einer außen- und innenpolitischen Beruhigung war wieder eine geordnete sachliche Staatsarbeit möglich.

1) RBl. S. 793

2) RBl. S. 236;
Bosl, III/3, S. 108, 127 ff.

3) Deklarationen vom 28. Juli und 28. September 1808;
Bosl, III/3, S. 108

aa) Mit Verordnung vom 27. Juli 1801¹⁾ wurden die Bestimmungen über die "quarta pauperum"²⁾ erneuert. Nachdem in dieser Verordnung eingangs darauf hingewiesen wurde, daß die einschlägigen Bestimmungen bezüglich der "quarta pauperum" größtenteils in Vergessenheit geraten bzw. falsch gehandhabt wurden, wurden die früheren Regelungen zum Teil erneuert, zum Teil klargestellt.

Die Erneuerung lag darin, daß die Verordnung sowohl den Bürgern als auch den Verantwortlichen die verbindliche gesetzliche Pflicht auferlegte, ein Viertel der für kirchliche Zwecke letztwillig verfügbaren Mittel den Armen zukommen zu lassen. Auf dieses Viertel konnten Leistungen, die bereits allgemein oder in bestimmten Fällen erbracht wurden, angerechnet werden. Die Hinterlassenschaften, die für das Schul-, Erziehungs- und Ausbildungswesen, Kunst, Krankenpflege, Spitäler und Waisenhäuser bestimmt waren, sollten von einem Abzug verschont bleiben. Der Anteil aber, der von dem Rest der Hinterlassenschaften gesetzlich den Armen zustand, sollte nicht abgezogen werden können. Diese Verordnung bezweckte in erster Linie eine Sicherstellung der für die Armenverpflegung erforderlichen Mittel.

bb) Mit der erneuten Bettelordnung vom 5. Oktober 1801³⁾ wurde die Handhabung der Armenpflege - anknüpfend an das Bettelmandat von 1780 - den Gerichten, Hofmarken, Städten und Märkten zugewiesen:

"Jedes Gericht, jede Hofmark, Stadt oder Markt hat nach Inhalt der Bettelordnung von 1780 § 15. et 16. diese Gattung armer bedürftiger Leute selbst zu verpflegen und ihnen nebstbey Herberge zu verschaffen." 4)

1) RG- und IntellBl. S. 465

2) Mandat vom 3. Juli 1756;
Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 771

3) RG- und IntellBl. S. 639;
Seydel, Band I, S. 232

4) Verordnung vom 5. Oktober 1801, 10 mo

Im wesentlichen erschöpfte sich diese Verordnung jedoch in schon früher erhobenen Klagen über die herrschenden Mißstände und der Androhung harter Strafen für ausländische Bettler sowie ihrer sofortigen Ausweisung. Soweit inländische Bettler und Landstreicher arbeitsfähig waren, wurden sie entweder an das Militär abgegeben oder durch körperliche Züchtigung zur Arbeit angehalten.

Insgesamt dokumentiert diese Gesetzgebung einen unbefriedigenden Zustand, dem die Verantwortlichen nicht gewachsen waren. Trotz der harten Strafen und der Bemühungen, den Personenkreis mit Hilfe des Heimatprinzips eng einzugrenzen und zahlenmäßig gering zu halten, erwiesen sich die bisher ergangenen Mandate als ungeeignetes Instrumentarium, das bestehende Problem der Armenpflege in den Griff zu bekommen.

cc) Mit Verordnung vom 23. November 1804¹⁾ wurden Grundbestimmungen zur Errichtung von Armenanstalten in den Landgerichtsbezirken und zur Ermittlung der erforderlichen Geldquellen getroffen.

Die bisher freiwilligen Beiträge wurden mit der Verordnung vom 27. Mai 1805²⁾ durch die Einführung der Armensteuer ersetzt. Bemerkenswert war dabei der vom Gesetzgeber gewählte Maßstab, der sowohl für die Ermittlung des Steuerpflichtigen als auch für die Höhe der Steuer gewählt wurde: Als Anknüpfungspunkt diente der zu entrichtende Mietzins. Derjenige, der einen hohen Mietzins bestreiten konnte, sollte zur Armenpflege höhere Geldmittel beitragen als derjenige, der sich nur eine geringe Miete leisten konnte.

1) RBl. S. 991

2) RBl. S. 716

Nach diesen Grundsätzen wurden folgende Regeln zur Ermittlung des Armenbeitrags bestimmt:¹⁾

- Bei Hauszinszahlungen in Höhe von 50 fl sollte ein Beitrag ins Ermessen des einzelnen gestellt werden.
- Bei Zahlungen über 50 fl sollte folgende Abstufung eintreten:
 - von 51 bis 100 fl jährlich vier Prozent der tatsächlich geleisteten Miete;
 - von 101 bis 200 fl fünf Prozent;
 - von 201 bis 300 fl sechs Prozent usw.
 - Bei denjenigen, die ihre eigenen Häuser bewohnten, wurde für die Ermittlung der zu entrichtenden Steuer eine fiktive Miete angesetzt.

dd) Das besondere innenpolitische Denken Montgelas' zeigte sich auf dem Gebiet der Armenpflege erstmals mit Erlaß der Verordnung vom 22. Februar 1808.²⁾ Montgelas schlug dabei völlig neue Wege ein. Das Vorbild der französischen Verwaltung³⁾, in der die öffentlichen Angelegenheiten zentralisiert waren, führte zu dem Ergebnis, daß das bisherige Prinzip der gemeindlichen Armenpflege aufgegeben wurde und "die Armenpflege für eine Staatsanstalt der Wohlthätigkeit" erklärt wurde. Damit wurde die Armenpflege als Staatsaufgabe festgelegt. Die "Staatsanstalt" wurde in staatlich geleitete Institute in jedem Distrikt umgestaltet; sie fiel in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums des Innern, das diese Anstalt der ihm unterstellten "Polizei- und Kuratelkompetenz" zuordnete. Damit ergab sich folgende Organisation:

1) Hist.-stat. Darstellung, Beilage Nr. 2

2) Seydel, Band I, S. 232;
RBl. S. 593;
Emminghaus, S. 349

3) Die Reformen, die bis dahin durchgeführt wurden, wurden in der Konstitution vom 25. Mai 1808 zusammengefaßt und fortgeführt.
Vgl. hierzu näher: RBl. S. 985 ff.

Die Staatsanstalt gliederte sich in eigene, im ganzen Königreich verteilte Armeninstitute auf. Jeder Gemeindebereich, der eine eigene Polizeistelle unterhielt, mußte ein besonderes Armeninstitut errichten. Die Hofmarken und Patrimonialgerichtsbezirke wurden dem Gemeindebereich zugeordnet. Jedes Armeninstitut sollte ein Armenverpflegungs- und Armenbeschäftigungshaus unterhalten.¹⁾ In den Städten wurden die Polizeibeamten der Armenanstalt von den "Abtheilungskommissären" und auf dem Lande vom Pfarrer unterstützt. Die Verwaltung der finanziellen Mittel wurde der Stiftungsverwaltung unterstellt, welche die erforderlichen Gelder an die Verwaltungsbeamten der Armeninstitute auszahlte, die wiederum die Armensteuer und unregelmäßige Zuflüsse eigenständig verwalten konnten.²⁾

Diese Verordnung wich insoweit von den bisherigen Regelungen ab, als hier erstmals versucht wurde, eine einheitliche, völlig neu organisierte und neu gestaltete Armenpflegegesetzgebung zu schaffen, die nicht nur akute Mißstände beheben wollte, sondern das Problem grundlegend anging. Freilich war es nicht möglich, mit einer einzigen Verordnung die Problematik zu bewältigen; aber immerhin wurde hier ein neuer Weg eingeschlagen, der - wenn er auch anfangs nicht unbedingt von Erfolg gekrönt war - geeignet erschien, aus der Sackgasse herauszuführen, in der sich die Armenpflegegesetzgebung aufgrund der politischen und gesellschaftlichen Situation befand. Insbesondere zeigen diese Bemühungen, daß sich der Gesetzgeber der Unzulänglichkeiten in der Gesetzgebung selbst und in ihrem Vollzug bewußt war.

1) Seydel, Band I, S. 233

2) Vgl. zur Instruktion der Armenpolizei:
Verordnung vom 24. September 1808, RB1. S. 593;
Möhl, S. 52 ff.

f) Die Verordnung vom 17. November 1816

Erste Ansätze zur Lockerung des staatlichen Zugriffs auf die Selbstverwaltung der Gemeinden wurden in der Verordnung vom 17. November 1816¹⁾ erkennbar. Die Zentralisierung der Armenpflege wurde hier wieder rückgängig gemacht und die Zuständigkeit für die Armenpflege den Gemeinden übertragen.²⁾

Die Rückkehr zur gemeindlichen Armenpflege verdeutlicht die Schwächen des Zentralismus gerade in diesem Bereich, wo eine bürgernahe, dezentrale, rasch einsetzende Verwaltung erforderlich war. Außerdem stand die zentralisierte staatliche Armenpflege in krassem Gegensatz zur bisherigen Übung, so daß sie bei der Bevölkerung und bei den unteren Behörden auf Widerstand stieß. Angesichts der Schwerfälligkeit einer derartigen Verwaltung und des Drucks der naturalistischen, liberalen und romantischen Bewegung, an deren Spitze der Kronprinz stand, sah sich Montgelas gegen Ende seiner Amtszeit gezwungen, durch die Verordnung vom 17. November 1816 zur gemeindlichen Armenpflege zurückzukehren und die Verwaltung damit wieder zu dezentralisieren.

Diese Verordnung blieb, von einigen Änderungen und Ergänzungen durch das Gesetz vom 25. Juli 1850³⁾ abgesehen, für ein halbes Jahrhundert maßgebliche Grundlage der Armenpflege, bis sie durch die sogenannte Sozialgesetzgebung Max II. abgelöst wurde.⁴⁾

1) RBl. S. 779

2) Bosl, III/3, S. 110;
Döllinger XII, S. 303;
Müller, S. 25 ff.;
Oestreicher in ZfSH 1972, S. 1;

3) GBl. 1849/50, S. 341;
Müller, S. 49 f.

4) Hesse, S. 33

aa) Die mit der Verordnung vom 17. November 1816 einsetzende Gesetzgebungstätigkeit ist gekennzeichnet von einer gewissen Beständigkeit und dem Ziel, den gesamten Bereich grundlegend und neu zu ordnen. Diese Bemühungen fanden bereits in der äußeren Erscheinungsform ihren Ausdruck. Während die bisher erwähnten Gesetze auf dem Gebiet der Armenpflege situationsbedingt und den Erfordernissen des Einzelfalls angepaßt erschienen, ließ die Verordnung vom 17. November 1816 schon anhand ihres gegliederten Aufbaus erkennen, daß sich ein Wandel des gesetzgeberischen Denkens vollzogen hatte.

Die Verordnung vom 17. November 1816 war in zwei Abschnitte gegliedert, welche die Bildung der Armenpflegen und ihre Wirkungskreise festlegten. Danach hatte jede Stadt-, Markt- oder Landgemeinde eine örtliche Armenpflege zu unterhalten, die für ihre gemeindeangehörigen Armen sorgen mußte. Mehreren Gemeinden desselben Gerichtssprengels oder allen Gemeinden desselben Gerichts wurde ein Zusammenschluß zum Zwecke der gemeinschaftlichen Pflege zu einem allgemeinen Pflegeverband gestattet.¹⁾ Falls dieser Pflegeverband eingerichtet wurde, war ihm die gesonderte Zuständigkeit für nicht ortsansässige Arme im Falle einer plötzlichen Notlage übertragen. Neben dieser Form der gemeindlichen Zusammenarbeit war die Errichtung gemeinsamer Pflegebezirke zwingend vorgesehen.²⁾ Sinn und Zweck dieser Pflegebezirke war die Entlastung einzelner finanzschwacher Gemeinden, die zudem mehrere Arme zu versorgen hatten. Damit wurde der Gedanke, der in der Verordnung über die Gemeinde- und Bezirksanlagen von 1812 angeklungen war, wieder aufgegriffen.³⁾ Die Errichtung von selbst-

1) Verordnung Art. 5

2) Verordnung Art. 5-8; "Bezirk" hier i.S.v. Umfang jedes Land- oder Herrschaftsgerichts

3) vgl. oben S. 96

ständigen überörtlichen "Bezirken" war damit jedoch nicht beabsichtigt.

bb) Als Organe der Armenpflege wurde der sogenannte Armenpflegschaftsrat bzw. der Armenpflegeausschuß ins Leben gerufen, der sich in den Städten und größeren Märkten aus den Polizeidirektoren und Polizeibeamten, den Land- und Herrschaftsrichtern - beide Personengruppen in der Stellung als Vorstände - den Gerichtsärzten, den Pfarrern und Bürgermeistern, einem Abgeordneten des Stadt- oder Gemeinderats und aus Abgeordneten aller Stände der Einwohner zusammensetzte. In den kleineren Gemeinden war der Pfarrer zusammen mit dem Gemeindevorsteher sowie mit sogenannten Pflegevätern - Personen, die mit den örtlichen Verhältnissen vertraut waren - mit der Wahrnehmung der Armenpflege beauftragt. Dieses Organ wurde als Pflegeausschuß bezeichnet. Für den Fall der gemeindlichen Zusammenarbeit, die in Art. 5 und 6 angesprochen wurde, d.h. wo mehrere Gemeinden sich zu einer sogenannten "Pflege" vereinigt hatten bzw. jedes Land- oder Herrschaftsgericht bezüglich seines Umfangs eine "Bezirkspflege" gebildet hatte, wurde ein gemeinschaftlicher Ausschuß bzw. "Bezirks-Ausschuß" bestellt.¹⁾

Die Wahl dieser Organe erfolgte in Anlehnung an die Vorschriften des Gemeindeedikts von 1808²⁾. Vom hierarchischen Aufbau betrachtet, bildeten der Armenpflegschaftsrat bzw. die Pflegeausschüsse die unterste Verwaltungsebene. Beide standen unter der Oberaufsicht des Ministeriums des Innern. Die Zuständigkeiten bezüglich der Aufsicht waren auf der mittleren Verwaltungsebene auf die Land- und Herrschaftsgerichte für die kleinen Gemeinden, und auf die General- und Lokalkommissariate

1) Verordnung Art. 9-12

2) Verordnung Art. 13;
§§ 59-63 des Gemeindeedikts vom 24. September 1808;
RBl. S. 2405

(später Kreisregierungen) für die größeren Kommunen aufgeteilt.

cc) Der in der Verordnung festgelegte Wirkungskreis der Armenpflügen umfaßte vier sogenannte "Hauptgeschäfte: ¹⁾

"1. Den Stand der Armuth herzustellen, ²⁾ 2. für die Bedürfnisse desselben zu sorgen, 3. denselben unter polizeiliche und sittliche Vormundschaft zu nehmen und 4. die nötigen Hilfsquellen auszumitteln, zu verwalten und zu verwenden."

Wer als "arm" im Sinne des Gesetzes galt, wurde wie folgt festgelegt: 3)

"Zu den Stand der Armuth gehören diejenigen Personen, welche die nothwendigen Bedürfnisse des Lebens aus eigenen Mitteln und durch eigene Kräfte oder aus Mitteln von Anverwandten, auf welche sie gesetzlichen Unterhalts Anspruch haben, entweder gar nicht oder nur zum Theil erwerben können. Der Stand der Armuth dauert bei jedem Einzelnen nur so lange, als jene gänzliche oder theilweise Erwerbs Unfähigkeit. Der wirkliche Stand der Armen wird durch eine Beschreibung derselben hergestellt."

In diese Armenbeschreibung waren die gleichen persönlichen Angaben nach denselben Gesichtspunkten aufzunehmen, wie sie bereits unter der Regierungszeit Karl Theodors gehandhabt wurden. ⁴⁾

dd) Die Leistungen im Rahmen der Armenpflege waren aufgliedert in Arbeitsvermittlung, Aufnahme in die eingerichteten Armenbeschäftigungshäuser und schließlich in Natural- bzw. Geldleistungen. ⁵⁾ Die Arbeit innerhalb der Armenbeschäftigungshäuser sollte stets nur vorübergehend erfolgen, bis eine Vermittlung außerhalb des Armenbeschäftigungshauses möglich war.

1) Verordnung Art. 14

2) d.h. die armen Leute zu erfassen

3) Verordnung Art. 15

4) Verordnung Art. 16 - 23;

Mayr's Generaliensammlung von 1784, Band II, S. 204

5) Verordnung Art. 25 - 43

Natural- und Geldleistungen sollten erst gewährt werden, wenn die zu versorgende Person weder in einer Arbeitsstelle noch in einem der Armenbeschäftigungshäuser ihr Auskommen fand. Wieviel dem Hilfesuchenden zu gewähren war, wurde allerdings auch mit dieser Verordnung nicht positiv geregelt. In Art. 38 war hierzu bestimmt:

"Das Almosen wird mittels wöchentlicher Geldspenden erreicht. Für diese Geldspenden wird von Zeit zu Zeit mit Rücksicht auf die gewöhnlichen Preise der Lebensmittel und auf das unentbehrliche Erfordernis für eine einzelne Person nach den verschiedenen Geschlechtern und Altern, ein Höchstes festgesetzt, welches nicht überschritten werden darf, wohl aber nach der größeren oder geringern Bedürftigkeit eine stufenweise Herabsetzung zuläßt."

Damit war die Höhe des Almosens weitgehend ins Ermessen der Behörden gestellt.

Bei Personen, die infolge ihres Gesundheitszustandes als arbeitsfähig angesehen wurden, wurde zunächst unterschieden, ob sie wegen ihrer mangelnden Qualifikation oder anderer Gründe keine Arbeit finden konnten. Bei fehlender Ausbildung sollten sie in einem Lehr- bzw. Ausbildungsverhältnis untergebracht werden, das entweder unentgeltlich oder auf Kosten der Armenpflegen abgeschlossen wurde.

Für die Ermittlung von freien Arbeitsstellen sollte ein "Kundschaftsanzeiger" bei den Armenpflegen eröffnet werden, in den Arbeitslose sowie freie Stellen aufzunehmen waren.¹⁾ Daneben war eine Kontaktaufnahme der Organe der Armenpflege mit den Vorständen öffentlicher Arbeiten, mit Fabrikanten, Gutsbesitzern, Zünften und sonstigen Arbeitgebern vorgesehen.

1) Verordnung Art. 27

Personen, die nicht zu einer Arbeit vermittelt werden konnten, sollten in die eigens errichteten Armenbeschäftigungshäuser aufgenommen werden, die ihre Aufträge entweder von dritter Seite erhielten, oder Gegenstände aus selbst angeschafften Materialien für den gewöhnlichen Bedarf der Armen herstellten.

ee) Schließlich waren für Arbeitsunfähige und Hilflose, insbesondere Kranke, Kinder, alte und behinderte Menschen, besondere Verpflegungsmaßnahmen vorgesehen.¹⁾ Kinder wurden bei "gutgesinnten" Pflegeeltern untergebracht, Kranke erhielten eine Unterkunft, ärztliche Hilfe, Arzneien und Nahrung, alte und behinderte Menschen sollten in "Versorgungshäuser" aufgenommen werden.

Ein Vergleich dieser Bestimmungen mit den bisher dargestellten gesetzgeberischen Tätigkeiten in diesem Bereich zeigt zum einen den erheblichen Fortschritt in der Verwaltung und zum anderen, wie sehr sich die Gesetzgebungsorgane inzwischen ihrer Verantwortung bewußt waren: Der zu versorgende Personenkreis wurde differenzierter betrachtet, der sicherheitsrechtliche Aspekt trat erstmals in den Hintergrund, und die Hilfeleistungen waren auf Dauer angelegt (z.B. durch die Möglichkeiten einer Umerziehung oder der endgültigen Behebung eines Mißstandes).

ff) Neben der Organisation und dem Wirkungskreis der Armenpflege wurden auch die Möglichkeiten der Finanzierung der Armenpflege neu geregelt: Als Hilfsquellen der Armenpflege wurden "außerordentliche Zuflüsse" genannt - beispielsweise Hinterlassenschaften der Armen, Ersatzleistungen von sogenannten Scheinarmen und leistungssäumigen Verwandten oder anderen Personen, Erträge von Wohl-

1) Verordnung Art. 31 - 36

tätigkeitsveranstaltungen, freiwillige Beiträge, Sammlungen, "unständige" Abgaben (vor allem Erträge aus öffentlichen Vergnügungen). Weiterer Bedarf sollte zunächst aus der Gemeindekasse oder durch Anleihen gedeckt werden. Als letztes Mittel waren Pflichtbeiträge und Armensteuer vorgesehen. Die Art und der Maßstab hierfür sollten eigens festgelegt werden.¹⁾

Die Verwaltung dieser Geldmittel war aufgeteilt: Die Erträge der Wohltätigkeitsveranstaltungen, die als unantastbare Reserve angesehen wurden, waren besonderen Stiftungsverwaltungen anvertraut, die unter der Oberaufsicht des Ministeriums des Innern standen.²⁾ Die Verwaltung der jährlichen Einkünfte der freiwilligen Beiträge und Pflichtbeiträge sowie der anderen Zuflüsse wurde durch die Armenpflege vorgenommen.³⁾

gg) Neben der Organkompetenz der Armenpflege blieb in der Verordnung vom 17. November 1816 die Frage der örtlichen Zuständigkeit des einzelnen Gemeindeverbandes praktisch ungeregelt. In Art. 8 war hinsichtlich des Anspruchs auf den Pflegegenuß "in einer bestimmten Gemeinde oder in einem bestimmten Bezirke" nur eine Verweisung auf die Gesetze "über die Heimat" enthalten. Dieser Hinweis war insoweit irreführend, als besondere Heimatgesetze bislang nicht vorhanden waren. Der Begriff der

1) Verordnung Art. 59 - 64

2) Verordnung Kapitel 2; zurückzuführen waren diese Verwaltungseinrichtungen auf das organische Edikt vom 1. Oktober 1807. Danach zerfiel das Stiftungsvermögen, das sich teils aus staatlichen Mitteln, teils aus privaten Mitteln zusammensetzte, in drei Teile: Das Stiftungsvermögen des Kultus, der Erziehung und des Unterrichts sowie der Wohltätigkeit.

3) Verordnung Art. 65 - 70

Heimat hatte sich vielmehr geschichtlich aus dem Armenrecht entwickelt.¹⁾ Die bayerische Gesetzgebung unterschied in der Polizeiordnung von 1616 zwischen fremden und inländischen Bettlern:

"Fremde ausländische Bettler, Stationierer, Kermesierer, Landstörtzer, Sondersieche und Jacobsbrüder, wie auch die Pilgram und Kirchfährter, welche nit bekandt oder anderer Orten ihren wissentlichen Ansitz oder glaubhafften Schein und Urkandt haben, oder nicht den gestrackten Weg, wohin sie wallfahrten wollen, fortziehen, dürfen in das Fürstenthum nicht eintreten, und sollen, wenn sie im Inlande betteln, gefänglich eingezogen, ausgeschafft und für den Fall der Wiederkehr strengstens bestraft werden, Innlendern und Innwohnern das Betteln strenge untersagt." 2)

Die Frage, welchem Ort der nichtseßhafte und unvermögende Teil der Bevölkerung polizeilich zuzuordnen war und welche Gemeinde Hilfe zu leisten hatte, war damit noch ungeklärt. Grundsätzlich hatte jedoch jede Gemeinde ihre Armen selbst zu versorgen. Damit war der Begriff der "Gemeindezugehörigkeit" eingeführt, ohne näher erläutert zu sein.³⁾

Nähere Bestimmungen für die "Gemeindeangehörigkeit" finden sich erstmals in der Gerichtsordnung von 1753 und in den Bettelordnungen vom 20. Juli 1726, 27. Juli 1770 und 3. März 1780. Danach galt für das Heimatrecht folgendes:

-
- 1) Seydel, Band III, S. 90;
Riedel, Heimatgesetze, S. 2 ff.
 - 2) Landrecht-, Policey-, Gerichts-, Malefiz- und andere Ordnungen Der Fürstenthumben Obern- und Nidern Bayrn, Buch V Tit. V Art. 1 und 2;
Koch, Band II, S. 543
 - 3) Koch, Band II, S. 543

Die Ehefrau teilte die Heimat des Mannes.¹⁾ Eheliche Kinder erwarben dort ihre Heimat, wo der Vater "seinen beständigen Wohnsitz" hatte, uneheliche Kinder, wo die Mutter "ihren rechtmäßigen Aufenthaltsort" hatte. Falls kein ständiger Wohnsitz der Eltern vorhanden war, war bei Kindern auf den Geburtsort abzustellen.²⁾ Bei Findelkindern entschied der Ort, wo sie gefunden bzw. erzogen wurden.³⁾ Die ursprüngliche Heimat galt als die wirkliche Heimat.⁴⁾ Sie war vererblich, sofern sie eine "ordentliche Heimat" war, unvererblich, falls sie eine "Notheimat" war. Damit war wohl gemeint, daß sich jede Art der elterlichen Heimat, welche die Eltern durch Geburt, Verehelichung oder Wohnsitz erwarben, auf die Kinder vererbte.⁵⁾

Nicht vererblich sollte diejenige Art der elterlichen Heimat sein, die die Eltern selbst durch "obrigkeitliche Ausweisung" an ihren bloßen Geburtsort erworben hatten.

Die Heimat wurde durch Begründung des Wohnsitzes in einer Gemeinde erworben, d.h. durch die tatsächliche Niederlassung an einem Aufenthaltsort, verbunden mit der Absicht, dauernd dort ansässig zu bleiben. Allerdings war dies nur für den Personenkreis möglich, der

1) Kreittmayr, Anmerkungen über den Codex jud. Kap. I § 3 c

2) Cod. jud. Kap. I § 3 ist auch auf außereheliche Kinder anzuwenden; vgl. Bl. für admin. Praxis XI S. 134, XVIII S. 281, XXIII S. 35

3) Cod. jud. Kap. I § 3;
Bl. f. admin. Praxis XI S. 138

4) Bl. f. admin. Praxis XXVII S. 95

5) Riedel-Proebst, Heimatgesetz, S. 16

über ein gesichertes finanzielles Auskommen verfügte.¹⁾ Dienstboten erwarben durch 15-jährigen Aufenthalt in einer bestimmten Stadt oder einem bestimmten Gerichtsbezirk dort ihre Heimat, sofern sie ihren Dienst "ehrlich" verrichteten.²⁾ Ortsfremde, die mit staatlicher Erlaubnis geheiratet hatten, erhielten ihre Heimat in der Gemeinde, für die sie die Verehelichung bewilligt erhielten.³⁾ Ausländer sollten nach 10-jährigem Aufenthalt wie Inländer behandelt werden.⁴⁾

Die nach diesen Kriterien zuständige "Heimat"-Gemeinde war im Einzelfall auch zur Hilfeleistung an die in ihrem Bereich lebenden Armen zuständig.

1) Bettelordnung vom 3. März 1780, Ziffer 9;
Riedel, Heimatgesetze, S. 12

2) Bettelordnung vom 3. März 1780, Ziffer 9;
Bl. f. admin. Praxis XI S. 193 ff.;
Riedel, Heimatgesetze, S. 14

3) Bettelordnung vom 3. März 1780, Ziffer 11;
Bl. f. admin. Praxis XI S. 209 ff.; XV S. 283; XVII S. 223;
Riedel, Heimatgesetze, S. 14

4) Bettelordnung vom 20. Juli 1726, Ziffer 20;
Riedel, Heimatgesetze, S. 14

3. Der allmähliche Untergang der "Provinzialrechte" im Bereich der Armenpflege

Der Untergang des Territorialstaats und die Entstehung eines einheitlichen Königreiches hatten zur Folge, daß die im Königreich aufgegangenen Territorialstaaten ihre Befugnis zur eigenständigen Gesetzgebung verloren.

a) Der Weg von der Territorialgesetzgebung zum einheitlichen Landesrecht

In der Verfassung vom 1. Mai 1808 war bestimmt:

"Alle besonderen Verfassungen, Privilegien, Erbämter und Landschaftliche Corporationen der einzelnen Provinzen sind aufgehoben. Das ganze Königreich wird durch eine Nationalrepräsentation vertreten, nach gleichen Gesetzen gerichtet und nach gleichen Grundsätzen verwaltet."¹⁾

Damit waren die in den einzelnen Gebieten vorhandenen Gesetze und Verordnungen nicht mehr maßgeblich; insbesondere war die Gesetzgebung in den Gebieten aufgehoben, die seit 1803 zu Altbayern hinzugekommen waren.

Die altbayerischen Gesetze und das in den zu Altbayern hinzugekommenen Gebieten bestehende Fürsorgerecht unterschieden sich nicht grundsätzlich; Schwierigkeiten beim Vollzug ergaben sich somit bis zu einer einheitlichen Gesetzgebung nicht.²⁾ Die Entwicklung kann beispielhaft verdeutlicht werden an der Situation der Armengesetzgebung in Ober-, Mittel- und Unterfranken sowie im Bistum Würzburg.

1) § II. der Verfassung von 1808

2) Riedel - Proebst, Heimatgesetz, S. 23 f., Fußnote

aa) In den späteren Regierungsbezirken Ober-, Mittel- und Unterfranken wurden die wichtigsten Fragen über die Unterdrückung des Bettelns, über Heimat- und Armenfürsorge durch den sog. fränkischen Kreisschluß vom 24. März 1791¹⁾ geregelt. Danach hatte jedes Land und jeder Ort seine Armen selbst zu versorgen. Betteln war verboten, und jeder Arbeitsfähige war zur Arbeit anzuhalten. Als "einheimischer Armer" galt auch derjenige, der sich sechs Jahre lang an einem bestimmten Ort aufgehalten hatte bzw. dort geduldet worden war, wie z.B. Dienstboten. Wessen Aufenthaltszeit kürzer war, sollte im Falle der Armut an den vorhergehenden Aufenthaltsort - vorausgesetzt er hatte sich dort sechs Jahre lang aufgehalten - bzw. an seinen Geburtsort verwiesen werden.

bb) Im Bistum Würzburg war die gesamte Materie umfassend durch die Armeninstruktion vom 13. September 1791 und durch die Verordnung vom 2. Mai 1793 geregelt.²⁾ Die Instruktion vom 13. September 1791 zeichnete sich durch eine eingehende Ordnung des Armenwesens aus und beinhaltete genaue Bestimmungen über die Organisation der Armenbehörden und ihren Wirkungskreis.³⁾ Diese Würzburger Regelungen fanden vor allem bei der Frage der Organisation Eingang in die Verordnung vom 17. November 1816, die jahrzehntelang eine wesentliche Grundlage des Armenwesens im Königreich Bayern darstellte. In Streitfällen griff die Praxis mangels positiver bzw. bei fehlenden Regelungen oft auf die altbayerischen Bestimmungen zurück.⁴⁾

1) Weber, Band I, S. 192;
Heffner, Band II, S. 500

2) Heffner, Band III, S. 507.;
Bl. f. admin. Praxis, Band XXIII, S. 56 f.

3) Riedel - Müller, Armengesetz, S. 5

4) Riedel - Proebst, Heimatgesetz, S. 24, Fußnote 2

b) Die Sonderstellung der linksrheinischen Pfalz im Bereich der Fürsorgegesetzgebung

Das im Jahre 1816 an Bayern gekommene Gebiet des Rheinkreises, das seit 1837 den geschichtlichen Namen "Pfalz" erhielt,¹⁾ nahm eine Sonderstellung ein. Bei der Übernahme der Pfalz durch das Königreich Bayern war die bayerische Regierung entschlossen, der Sonderentwicklung des linksrheinischen Gebiets, die durch die 20-jährige französische Herrschaft von 1794 bis 1814²⁾ bedingt war, Rechnung zu tragen. Es wurde dort weitgehend französisches Recht angewendet.³⁾ Auf dem Gebiet des Armenwesens herrschte allerdings ein unbefriedigender Zustand, weil die französische Gesetzgebung nur in den Teilen der Pfalz verkündet worden war, die früher zum Departement des Niederrhein zählten, nämlich Bergzabern, Kandel und Landau,⁴⁾ und sich die bayerische Gesetzgebung nur auf die Landesteile rechts des Rheins bezog.⁵⁾

aa) Nach der französischen Gesetzgebung von 1789⁶⁾ wurde den Gemeinden ihr körperschaftlicher Charakter aberkannt; sie wurden zu Staatsverwaltungsbezirken umgestaltet. Damit war der einzelne nicht mehr in einer bestimmten Gemeinde heimatberechtigt, und die Unterstützung der Armen

1) Verordnung vom 29. November 1837, RBl. S. 793;

2) Die linksrheinische Pfalz wurde von den Franzosen im Jahre 1793 besetzt und fiel im Frieden von Lunéville (9. Februar 1801) an Frankreich. Im Münchner Vertrag von 1816 erhielt Bayern dieses Gebiet; Vgl. S. 89, 92

3) Bosl, III/1, S. 243 ff.;
Spindler, Band IV/1, S. 62 f.

4) Seydel, Band III, S. 104;
Bl. f. admin. Praxis, Band II, S. 175 ff.;
Chelius, Band II, S. 516;

5) Seydel, Band V., S. 207

6) Dekret vom 4. August 1789;
Gesetz vom 14. Dezember 1789;
Duvergier I, S. 40, 75;
vgl. dazu im einzelnen:
Bl. für admin. Praxis II, S. 169, 290; XV, S. 113;
Chelius I, S. 227 ff.; IV, S. 262 f.;
Riedel, Heimatgesetze, S. 39 ff.;
Geib I, S. 379 ff.

war daher auch nicht mehr Gemeinde-, sondern Staatssache. Durch Gesetz vom 19./24. März 1793¹⁾ wurde das Armenwesen nach neuen Grundsätzen geordnet. Die Unterstützung der Armen wurde als Nationalschuld erklärt: "L'assistance du pauvre est une dette nationale."²⁾

Die erforderlichen Mittel sollten alljährlich im Wege der Gesetzgebung bestimmt und nach genauen Einteilungen unter die Departements verteilt werden. Für gesunde Arme sollten öffentliche Arbeiten angeordnet, kranke, alte und kinderreiche Arme sollten zu Hause unterstützt werden.

bb) Mit Gesetz vom 24. Vendémiaire II (15. Oktober 1793) kam der Gesetzgeber bezüglich der Zuständigkeit für die Armenpflege auf den Begriff der Gemeindezugehörigkeit zurück, weil sich der Vollzug einer derart zentralistischen Armenpflege und vor allem auch die Handhabung der Maßregelung zur Unterdrückung des Bettels sehr schwierig gestalteten. In Titel V wurde hierzu ausgeführt:

"Art. 1 Le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessaire a droit aux secours publics. Art. 2 Le lieu de naissance est le lieu naturel du domicile de secours. Art. 3 Le lieu de naissance pour les enfants est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés. Art. 4 Pour acquiescer le domicile de secours, il faut un séjour d'un an dans une commune. Art. 5 Le séjour ne comptera pour l'avenir, que du jour de l'inscription au greffe de la municipalité." 3)

Die "Unterstützungsheimat" wurde als rein armenrechtliche Einrichtung geschaffen, ohne daß daran eine rechtliche Beziehung zwischen dem einzelnen und der Gemeinde oder auch nur eine Armenunterstützungspflicht für die Gemeinde bestand. Als Unterstützungswohnsitz kam somit entweder ein natürlicher oder ein besonders erworbener Wohnsitz in Betracht. Der natürliche Unterstützungswohn-

1) Duvergier V, S. 255

2) Art. 5 des Gesetzes

3) Duvergier VI, S. 283

sitz bestand nur für Personen unter 21 Jahren, und zwar am Geburtsort, d.h. dort, wo die Mutter zum Zeitpunkt der Geburt ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Der Unterstützungswohnsitz konnte ferner durch einjährigen Aufenthalt erlangt werden, dessen Beginn an dem Tag einsetzte, an dem die Einschreibung in der Gemeindebehörde erfolgt war. Bei Eheschließung innerhalb der Gemeinde konnte der Unterstützungswohnsitz bei einem 6-monatigen Aufenthalt erworben werden.¹⁾

cc) Die Bestimmungen des Gesetzes vom 19./24. März 1793 wurden mit Gesetz vom 7. Frimaire V (27. November 1796)²⁾ aufgehoben und durch Bestimmungen ersetzt, welche die Errichtung eines Wohltätigkeitsbüros in jeder Gemeinde vorsahen sowie die Erhebung einer Eintrittsgebühr bei Theaterveranstaltungen zum Zwecke der Armenpflege einführten. Titel V des Gesetzes vom 24. Vendémiaire II, der mit den Bestimmungen vom 19./23. März 1793 zusammenhing, wurde dagegen nicht genannt. Das Gesetz vom 7. Frimaire V bestimmte in Artikel 12: "Les lois des 19. mars 1793 et 22. Floréal 2 sont rapportées en ce qui concerne les secours."³⁾

Zweifel ergaben sich aufgrund dieser Rechtslage in zweifacher Hinsicht: Zum einen war unklar, ob die Bestimmungen vom 24. Vendémiaire II noch fortgalten, und zum anderen, in welchen Teilen der Pfalz sie anwendbar waren.⁴⁾ Da das Gesetz vom 24. Vendémiaire II vor der definitiven Vereinigung der pfälzischen Gebietsteile mit Frankreich (23. September 1802) erlassen worden war, hätte es nach der Vereinigung bekanntgemacht werden müssen, um Anwendung zu finden. Dies geschah aber nur für den Bereich

1) Art. 3 - 13 des Gesetzes

2) Bull. des lois 2^e Série III^e partie n^o 94, S. 3

3) Duvergier V, S. 255

4) Bl. f. admin. Praxis, Band II, S. 173 ff.;
Chelius, Band II, S. 516;
Seydel, Band III., S. 103
Geib, Band I, S. 379

Bergzabern, Landau und Kandel.¹⁾

Aufgrund dieser Situation bestanden an sich in der Pfalz zum Zeitpunkt ihrer Trennung von Frankreich kein Heimatrecht und keine gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Armenunterstützung.²⁾

dd) Den unbefriedigenden Zustand des Armenwesens in diesem Gebiet verdeutlichte auch der Erlaß der ministeriellen Instruktion über die Behandlung des Armenwesens im Rheinkreise vom 29. November 1834,³⁾ der die Geltung des französischen Gesetzes vom 24. Vendémiaire II für die ganze Pfalz festsetzte, obwohl das Gesetz vom 24. Vendémiaire II nur in bestimmten Landesteilen (Landau, Kandel, Bergzabern) verkündet worden war.

1) Riedel - Proebst, Heimatgesetz, S. 46

2) Seydel, Band III, S. 104

3) Pfälz. Kreis-Amtsblatt 1835, S. 573;
1836, S. 455

4. Innenpolitische Veränderungen nach Montgelas' Sturz
bis zum Ende der Regierungszeit König Ludwigs I.
(1825 - 1848)

Der unter Montgelas geschaffene Zentralismus der Verwaltung führte dazu, daß die Beamtenschaft und auch der Minister selbst durch die Fülle der Aufgaben überfordert wurden. Montgelas selbst erkannte seit 1809 die Nachteile der übermäßigen Zentralisation der Verwaltung.¹⁾ Er leitete verschiedentlich eine gewisse Straffung und Verlagerung mancher Aufgaben auf die Mittel- und Unterbehörden ein.²⁾ Insgesamt blieb jedoch die zentralistische Gliederung weiter bestehen.

Als es in der zweiten Hälfte des Jahres 1816 zu einer gesundheitlichen Krise des Ministers kam, nutzten der Kronprinz, Feldmarschall Wrede und der wichtigste Mitarbeiter von Montgelas, Zentner, die Gelegenheit und überredeten am 2. Februar 1817 Max I. zur Entlassung Montgelas'.³⁾ Außerdem legten sie dem König ein fertiges Regierungsprogramm vor. Unterstützt vom Kronprinz konnten nun die bisherigen Mitarbeiter von Montgelas ihr großes, noch unter ihm vorbereitetes Werk, das Gemeindegeld von 1818 mit der begrenzten Einführung der gemeindlichen Selbstverwaltung, und die Verfassung von 1818 vollenden.⁴⁾

1) Comptes rendus S. 43 ff.

2) Spindler, Band IV/1, S. 59

3) näher zum Sturz Montgelas': Spindler, Band IV/1, S. 59; Doeberl, Entwicklungsgeschichte III, S. 9

4) Spindler, Band IV/1, S. 60

a) Das Gemeindeedikt von 1818 - Rückkehr zur Selbstverwaltung

Die Verstaatlichung der Gemeindeverwaltungen sowie des Gemeinde- und Stiftungsvermögens hatte sich nicht bewährt. Ein Drittel der Gemeinden hatte keine Municipalverfassung erhalten, und die verstaatlichten Stiftungen konnten nicht geordnet verwaltet werden. In der bayerischen Bürokratie gewann seit 1813 die Überzeugung an Boden, daß ohne eine dem Zeitgeist und der Kultur des Volkes entsprechende Gemeindeverfassung eine allgemeine Staatsverfassung undenkbar sei.¹⁾ Die Verlagerung der Armenpflege auf die Gemeinden im Jahre 1816 sowie die Rückgabe des Stiftungs- und Kommunalvermögens²⁾ im Jahre 1817 stellten bereits erste Anzeichen einer Dezentralisierung dar. Mit Verkündung des Gemeindeedikts vom 17. Mai 1818³⁾ war dann schließlich die gemeindliche Selbstverwaltung wieder hergestellt. Das Gemeindeedikt schrieb die freie Wahl der Gemeindeorgane vor⁴⁾ und sprach den Gemeinden einen umfassenden eigenen Wirkungskreis zu, unter anderem auch die Armenpflege.⁵⁾ Die Gemeinde stellte somit die kleinste Verwaltungseinheit mit körperschaftlichem Charakter dar.⁶⁾

aa) Als Organe der städtischen Gemeinde waren ein bürgerlicher Magistrat, ein Gemeindeausschuß und Distriktsvorsteher vorgesehen. Der Magistrat bestand je nach Größe

1) Spindler, Band IV/1, S. 70 f.

2) Verordnung vom 1. März 1817, RBl. S. 153

3) GBl. S. 49

4) 2. Capitel § 17 b

5) II. A § 55 - 70

6) näher zur Entstehungsgeschichte:

Seydel, Band III, S. 6 - 236;

Kahn, S. 14 ff.;

Dobmann, S. 103 ff.;

Seydel-Piloty-Graßmann, Band I, S. 507 ff.;

Krais, Handbuch, Band II, S. 342-372

der Gemeinde aus bis zu zwei Bürgermeistern, bis zu vier "rechtskundigen Räten", einem technischen Baurat und bis zu zwölf Bürgern. Der Gemeindeausschuß setzte sich aus von den Gemeindemitgliedern gewählten Gemeindebevollmächtigten zusammen. In größeren Städten war vom Magistrat eine Einteilung in gewisse Bezirke vorzunehmen und hierfür ein "Districts-Vorsteher" aufzustellen, der insbesondere für die Armen des Bezirks zu sorgen hatte und zu diesem Zweck Gemeindebeiträge erhob.

bb) Kleinere Märkte und Landgemeinden wurden von einem Gemeindeausschuß verwaltet, der aus dem Gemeindevorsteher, dem Gemeindepfleger, dem Stiftspfleger und drei bis fünf Gemeindebevollmächtigten bestand. Dem Gemeindeausschuß oblag die Besorgung der gesamten Armenpflege.¹⁾

b) Die Verfassung von 1818

Unmittelbarer Anstoß für eine Überarbeitung der Verfassung von 1808 waren zum einen die Charte Ludwigs XVIII. von 1814 und zum anderen der bevorstehende Wiener Kongreß (1814/15) sowie die Notwendigkeit, das seit 1803 zwischen Staat und katholischer Kirche gestörte Verhältnis neu zu ordnen. Ferner sollte den Forderungen nach Einführung einer Konstitution mit Volksvertretung Rechnung getragen werden. Auch wollte Bayern durch die Konstruktion der ersten Kammer, des Herrenhauses, die mediatisierten Fürsten in den neuen Staat eingliedern und damit ihrem Verlangen nach Unabhängigkeit, mit dem auf dem Wiener Kongreß zu rechnen war, zuvorkommen.²⁾

1) § 101 des Gemeindeedikts

2) Spindler, Band IV/1, S. 76

Die Verfassung vom 26. Mai 1818¹⁾ war ebenso wie die Verfassungen der anderen süddeutschen Staaten stark von der Charte Ludwigs XVIII. beeinflusst.²⁾ Der Monarch vereinigte alle Rechte der Staatsgewalt in sich; er hatte auch das Recht der Gesetzesinitiative. Seine Gewalt übte er durch nach dem Ressortprinzip organisierte Ministerien aus. Bei Ausübung seiner Rechte unterlag er allerdings verfassungsmäßigen Beschränkungen.

aa) Wie die französische Charte beruhte Bayerns Verfassung auf dem Zweikammersystem.³⁾ Die Erste Kammer, die Kammer der Reichsräte, bestand aus den volljährigen Prinzen, den obersten Kronbeamten, den beiden Erzbischöfen, den Häuptionern der ehemals reichsständischen fürstlichen und gräflichen Familien, einem vom König ernannten Bischof und dem jeweiligen Präsidenten des Generalkonsortiums, ferner aus den vom König erblich oder lebenslänglich zum Reichsrat Berufenen.⁴⁾ Die Zweite Kammer, die Kammer der Abgeordneten, bestand zu einem Achtel aus adeligen Gutsbesitzern, zu einem Achtel aus katholischen und protestantischen Geistlichen, zu einem Viertel aus Vertretern der Städte und Märkte, zur Hälfte aus Vertretern der übrigen Landeigentümer.⁵⁾ Hinzu kam je ein Vertreter der drei Universitäten.⁶⁾

1) RBl. S. 102 ff.;
Dresch, §§ 18-30;
Cucumus, §§ 224, 226-236;
Moy, Band I, §§ 173-181;
Piloty, S. 1 ff.

2) Vergleichende Betrachtung bei Huber, Band I, S. 314-360

3) Titel I § 2 VU v. 1818

4) Titel VI §§ 1, 2 VU v. 1818

5) Titel VI § 7, 8 VU

6) Titel VI § 8 e VU

bb) Kernpunkte der neuen Verfassung bildeten das Steuerbewilligungsrecht und eine entscheidende Mitwirkung an der Gesetzgebung durch die Volksvertretung.¹⁾ Ein wichtiger Grundsatz, die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Unabsetzbarkeit der Richter, war in Titel VIII verankert. Die Grundrechte, die bereits in der Verfassung von 1808 angesprochen waren,²⁾ wurden in der Präambel formuliert. Allerdings wurde dem Adel eine Sonderstellung eingeräumt, die in der Beibehaltung der Patrimonialgerichtsbarkeit³⁾ und in einem besonderen Gerichtsstand für Adel und Geistlichkeit bestand; auch die Söhne des Adels und der Beamten wurden beim Militär bevorzugt: Sie durften dort gleich als Kadetten beginnen.

c) Die Ausweitung der Selbstverwaltung auf die regionale Ebene

Eine übergemeindliche Selbstverwaltung war zu dieser Zeit noch nicht ausgeprägt. Es gab lediglich die Möglichkeit, für besondere Einrichtungen "Bezirksumlagen" zu erheben, d.h., mehrere Gemeinden hatten die Finanzierung gemeindeübergreifender Objekte gemeinsam zu tragen.⁴⁾

aa) Erste Ansätze der Entstehung von Distriktsgemeinden waren im Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818 enthalten, das in § 7 den Begriff "District-Gemeinde" verwendet. Mit dieser Bestimmung behielt sich der König vor, in besonderen Fällen, die ein Zusammenwirken mehrerer Gemeinden

1) Titel VII §§ 2-19 VU v. 1818

2) Titel V VU v. 1808

3) Titel V § 4 VU v. 1818

4) Verordnung vom 6. Februar 1812 über die Gemeinde- und Bezirksanlagen Titel II Art. 11; vgl. oben S. 96; Bosl, III/3, S. 111;

erforderten, nahe gelegene Gemeinden zu einer Distrikts-gemeinde zu vereinigen.¹⁾

Mit Gesetz vom 22. Juli 1819²⁾ wurden folgende Zwecke der Distriktsgemeinden benannt: 1. Herstellung und Unterhaltung wichtiger Vicinalstraßen, 2. Ufer- und Wasserbauten, 3. Anschaffung kostspieliger Feuerlöschmaschinen, 4. Unterhaltung der Hebammen, 5. Armenpflege durch zweckmäßige Anstalten.

Durch das Gesetz über die Distriktsumlagen vom 11. September 1825³⁾ wurde im Gegensatz zu den früheren Bestimmungen, die eine Bildung von Amts wegen vorsahen, ein freiwilliger Zusammenschluß gefördert. Die Distriktsgemeinden waren zu diesem Zeitpunkt noch keine selbständigen Gemeindeverbände, sondern Gesellschaften von Gemeinden für bestimmte Zwecke, die von den Staatsbehörden nach Ermessen gebildet, umgebildet und aufgelöst werden konnten.⁴⁾

Organ dieses Verbandes war die Distriktsversammlung, die sich aus Vertretern der beteiligten Gemeinden und der Grund- und Gutsherrn dieses Bereichs zusammensetzte.

bb) Auch für die Kreisebene waren in der Gemeinde-Umlage-Verordnung von 1819 einige Bestimmungen enthalten:⁵⁾

1) vgl. näher zur Entstehungsgeschichte:

Brater bei Dollmann, Theil II, Band I, S. 35 ff.;

Seydel, Band III, S. 236 ff.;

Henle, § 31, S. 173 ff.

2) GB1. S. 83; Art. VII.

3) GB1. S. 87

4) Seydel-Piloty-Graßmann, Band I, S. 628

5) Der Ursprung für diese Entwicklung lag in der Errichtung von Kreisvertretungen nach französischem Vorbild. Die Verfassungsurkunde von 1818 sah keine Kreisvertretungen vor, während die Kreisversammlung und Kreisdeputation nach der Konstitution von 1808 nicht entstanden. Mit Verordnung vom 21. Juni 1808 wurde das Land in 15 Kreise eingeteilt, vgl. S. 99; 1810 gab es nur mehr 9 Kreise, 1817 nur mehr 8; Seydel, Band III, S. 280 ff.; Henle, § 32, S. 183-190

Kreisumlagen sollten erhoben werden können, wenn ein "umfassendes Bedürfnis aller Gemeinden eines Kreises", z.B. die Errichtung eines Irrenhauses, durch Beiträge zu decken war.¹⁾ Die Anordnung von Kreisumlagen war "der Allerhöchsten Stelle unter Beiziehung sämtlicher Bezirksgemeinden des Kreises" vorbehalten.²⁾

Auch die Kreise sollten zunächst keinen Gemeindeverband höchster Ordnung mit körperschaftlichem Charakter darstellen. Vielmehr ging es um ein demokratisches Element im Rahmen der staatlichen Verwaltung der Kreise.

In der folgenden Zeit wurde die Entstehungsgeschichte der Kreise durch die in der linksrheinischen Pfalz gegebenen Verhältnisse beeinflusst. Die linksrheinische Pfalz besaß bei ihrem Übergang an Bayern die französische Einrichtung eines "Generalrats" für die jeweiligen Departements, die vom Staatsoberhaupt ernannt wurden.³⁾ Der Generalrat war ein Organ der staatlichen Finanzverwaltung. Er zählte zwischen 16 und 24 Mitgliedern. Beim Anschluß an Bayern erhielt der Generalrat die Bezeichnung "Landrath". Die Bemühungen, solche Landräte auch im rechtsrheinischen Bayern einzuführen, zogen sich über mehrere Jahre hin und führten erst mit dem Gesetz vom 15. August 1828⁴⁾ zum Erfolg.

Jeder Landrat eines Regierungsbezirks (=Kreis) sollte aus 24 Mitgliedern bestehen, die ihrerseits wiederum die Bezeichnung Landrat führten. Zum Wirkungskreis des Landrats gehörte vor allem die Verteilung bestimmter Steuern unter die Gemeinden und die Prüfung des jährlichen Voranschlags der Gesamtausgaben des jeweiligen Regierungsbezirks.

1) Art. VIII.

2) Art. IX.

3) Bosl, III/3, S. 111;
Seydel, Band III, S. 282

4) GBl. S. 49

Mit Gesetz über die Ausscheidung der Kreislasten vom 17. November 1837¹⁾ erhielt die Kreisgesetzgebung eine finanzielle Grundlage. Es wurde hierin bestimmt, welche Lasten von den Kreisen zu tragen waren. Dies waren unter anderem der Gesamtaufwand für die Gerichte, für die Schulen, für das Gesundheitspersonal, für die Kreisarmenanstalten und die Verpflegung Heimatloser, für den Landrat, für die Bauverwaltung und Bauunterhaltung der Kreise.²⁾

Eine Weiterentwicklung der Kreisgesetzgebung erfolgte durch ein "Gesetz, die Ausscheidung der Kreislasten von den Staatslasten, und die Bildung der Kreisfonds betreffend" vom 23. Mai 1846.³⁾ Hierin wurde neben dem Aufwand für die Erhebung und Verwaltung der Kreisfonds, dem Bedarf des Landrats und der allgemeinen Sanitätsanstalten auch der Unterhalt der Kreisarmen- und Findelhäuser, der Kreisbeschäftigungsanstalten und der Irrenhäuser zu Kreislasten erklärt.⁴⁾

Zur Deckung dieser Ausgaben waren sog. Kreisfonds zu bilden, die vom Staat oder den Gemeinden oder durch Erhebung von Kreisumlagen finanziert wurden.⁵⁾

- d) Die Bedeutung der Distrikt- und Kreisgesetzgebung für den Vollzug der Verordnung von 1816

aa) Im Bereich der örtlichen Armenpflege hatte jede Gemeinde grundsätzlich für ihre Armen zu sorgen. Nach § 66 des Gemeindeedikts vom 17. Mai 1818 hatte in größeren Städten der Magistrat "Anteil an der Armenpflege, nach der Verordnung vom 17. November 1816 zu nehmen." Dabei

1) GB1. S. 165

2) Art. I. D 1.) - 5.)

3) GB1. S. 45

4) Art. I.

5) Art. VI.

war er durch den Distriktsvorsteher¹⁾ zu unterstützen, der die Beiträge zur Armenpflege erhob und für die Armen des jeweiligen Stadtbezirks zu sorgen hatte.²⁾

In den Landgemeinden war zuständiges Organ für die Armenpflege der Gemeindeausschuß.³⁾

Die Verordnung vom 17. November 1816 wurde demnach durch das Gemeindeedikt dahingehend ergänzt, daß die Armenpflege ausdrücklich zum Wirkungskreis der Gemeinde erklärt wurde.

bb) Der Bereich der Distriktsarmenpflege erstreckte sich vor allem auf die Anstaltspflege. Dies klang erstmals in der Verordnung vom 6. Februar 1812⁴⁾ an, wurde wiederum aufgegriffen durch das Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818⁵⁾ und fand sich schließlich in der Verordnung vom 22. Juli 1819⁶⁾. Die einschlägige Bestimmung⁷⁾ der Verordnung von 1816 wurde insoweit ergänzt bzw. konkretisiert, als diese ursprünglich allgemein gehaltene "Bezirkspflege" auf die Anstaltspflege beschränkt wurde. Die Einrichtung und Unterhaltung von Armenanstalten mußten von den zusammengeschlossenen Gemeinden gemeinsam getragen werden. An möglichen Anstalten sah die Verordnung von 1816 "Arbeits-Anstalten, Verpflegungsanstalten und Allmosen-Anstalten"⁸⁾ vor.

1) Dieser Begriff hat nichts gemein mit der späteren Distriktsgesetzgebung; der Distriktsvorsteher ist eher vergleichbar mit der späteren Fürsorgerin

2) § 91

3) § 101 Gemeindeedikt vom 17. Mai 1818

4) Titel II Art. 7. b

5) § 7 d

6) Art. VII. d.

7) Art. 6

8) Art. 25

Das zuständige Organ war der sog. Bezirksausschuß.¹⁾ Durch die Vollzugs-Vorschriften vom 24. Dezember 1833²⁾ kamen noch der Distriktsarmenpflegschaftsrat (den Vorsitz hatte der Distriktspolizeibeamte, Beisitzer waren Patrimonialrichter, Gerichtsärzte, Pfarrer und Gemeindevorstände) und die Distriktsversammlung (Vertreter der Gemeinde, Gutsherrn, Großgrundbesitzer und ein Vertreter des Aerars) hinzu. Diesen beiden Organen oblag die Beschlußfassung, während dem Bezirksausschuß die vollziehende Tätigkeit übertragen wurde.³⁾

cc) Der Vollzug der Verordnung vom 17. November 1816 wurde im Bereich der Kreisarmenpflege erstmals durch die Verordnung vom 22. Juli 1819 modifiziert. Danach war eine Kreisumlage statthaft, falls ein umfassendes Bedürfnis aller Gemeinden eines Kreises, z.B. für die Errichtung eines "Gebär-, Findlings- oder Irrenhauses", bestand. Diese Bestimmung bezog sich somit auf die Finanzierung einer bestimmten Art von Anstaltspflege. Durch Gesetz vom 17. November 1837 wurde der gesamte finanzielle Staatsaufwand für bestehende oder noch zu errichtende Kreis-Irrenanstalten, -Armenbeschäftigungs-, und Armen- und Waisenunterstützungsanstalten den Kreisen zugewiesen. Daneben waren die Kreise nunmehr zuständig für die Verpflegung heimatloser Personen. Finanziert wurde dies aus den sog. Kreisfonds,⁴⁾ der vom Landrat verwaltet wurde. Dieser Gedanke wurde auch im Kreislastenausscheidungsgesetz vom 23. Mai 1846 beibehalten. Damit wurde ein Großteil der Anstaltspflege auf die Kreisebene verlagert.

1) Art. 12 u. 13; Vertreter der beteiligten Gemeinden

2) Döllinger, Band XII, S. 303

3) Bl. f. admin. Praxis, Band X, S. 68

4) Art. IX. Gesetz vom 22. Juli 1819

e) Das Zusammenwirken von Armenpflege- und Heimatgesetzgebung

Mit dem neuen Gesetz über Heimat, Ansässigmachung und Verehelichung vom 11. September 1825 wurde erstmals versucht, die bisher übliche Verbindung zwischen Armen- und Heimatgesetzgebung aufzugeben.¹⁾ Das Bettel- und Armenwesen wurde darin nicht angesprochen. Das Gesetz ging vielmehr wie die Bettelmandate von dem Grundgedanken aus, daß jeder Staatsangehörige eine bestimmte Heimat haben sollte. Bei der Aufstellung und Regelung des Heimatbegriffs verfolgte es jedoch einen umfassenderen Zweck als die bloße Möglichkeit, Unterstützungsbedürftige aus sicherheitsrechtlichen Gründen an die Heimat verweisen zu können: Aus der ministeriellen Vorlage zu dem Gesetzesentwurf ist zu entnehmen, daß der Gesetzgeber die Heimat ansieht als

"die Wiege manichfaltiger schöner Beziehungen und Gefühle, aus welcher der Sinn für die Mitwirkung zu gemeinsamen Zwecken sich entwickelt, und als die Pflanzschule bürgerlicher Tugend und Ordnung, deren Gewährleistung und Pflege durch das Gesetz vermittelt werden soll." 2)

Die ursprüngliche Heimat jedes Staatsangehörigen war die des Vaters bzw. - bei nichtehelichen Kindern - die der Mutter.³⁾

Die erworbene Heimat konnte in verschiedener Weise begründet werden:

- Durch Vertrag mit der Gemeinde,
- durch Ansässigkeit in einer Gemeinde nach Maßgabe des Gesetzes über Ansässigmachung vom 11. September 1825,

1) RBl. 1825, S. 103;
Riedel, Heimatgesetze, S. 25 - 31;
Schwarz, S. 49 f.

2) V.d.K. d. A. 1825, Beilagenband IV, S. 4 ff.;
Seydel, Band III, S. 95;
Feuchtwanger, S. 11

3) § 3

- durch Heirat,
- durch Erwerbsunfähigkeit aufgrund von Körperschäden, die sich der Betreffende anlässlich einer Hilfeleistung im Katastrophenfall für eine bestimmte Gemeinde zugezogen hatte.

Die Witwe behielt die letzte Heimat ihres Mannes und die geschiedene Ehefrau die letzte Heimat des Mannes vor der Scheidung.¹⁾

aa) Die Unterstützungspflicht der Gemeinden blieb freilich im Vollzug nach wie vor mit dem Heimatbegriff verbunden: Nach dem Gesetz waren die "ursprüngliche", die "erworbene" und die "obrigkeitlich angewiesene" Heimat zu unterscheiden. Ausländer konnten die Heimat ebenso wie Inländer erwerben, wenn die Voraussetzungen für die Einwanderungsvorschrift gegeben waren.²⁾

bb) Die Notwendigkeit einer strikten gesetzlichen Trennung zwischen Armen- und Heimatgesetzgebung zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt allerdings bereits ab. Das Gesetz über Heimat, Ansässigmachung und Verehelichung vom 11. September 1825 verwies zwar auf die Verordnung vom 17. November 1816, ging jedoch von seiner Zielsetzung her einen anderen Weg. Mit der Verleihung des Heimatrechts sollte dem einzelnen vor allem ein subjektives Recht gewährleistet werden, an einem bestimmten Ort bleiben zu dürfen. Dadurch sollte auch die Bedeutung des Gemeindeverbands hervorgehoben werden. Da das Heimatgesetz vom 11. September 1825 jedoch den "Anspruch auf benöthigte Unterstützung nach Maßgabe der Verordnung vom 17. November 1816" zur Rechtsfolge der Heimat erklärte,³⁾ waren insoweit Armen- und Heimatgesetzgebung trotzdem nicht klar getrennt.⁴⁾

1) §§ 1-3

2) Riedel-Proebst, Heimatgesetze, S. 29 ff.

3) § 5

4) Seydel, Band V, S. 206

cc) Ferner wurde in dem Gesetz über Heimat, Ansässigmachung und Verehelichung vom 11. September 1825 die überörtliche Armenpflege angesprochen. Die Unterstützung Heimatloser war danach aus Kreismitteln zu leisten.¹⁾ Verarmte Beamte wurden nach diesem Gesetz aus dem allgemeinen Armenpflege-recht ausgegliedert und dem Staate zugewiesen.²⁾

Die Heranziehung größerer Verbände wurde in den Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten als besondere Leistung hervorgehoben. Graf von Armannsparg nannte diese Abwälzung

"eine billige, wohltätige und zweckmäßige Bestimmung: billig, weil bei Anwendung des Geburtsprinzips der bloße Zufall entscheidet und Individuen der Gemeinde zur Last fallen, welche sonst derselben fremd geblieben wären, ihr weder Nutzen gewährt, noch zu den gemeinsamen Lasten beigetragen haben; zweckmäßig, weil die meisten Gemeinden nach der Formation von 1818 einen kleinen Umfang haben und daher bei zahlreichen Unglücksfällen leicht erdrückt werden, während vereinigte Kräfte viel vermögen; wohltätig, weil nun dem steten Kampf der Gemeinden, den häufigen Prozessen und dem empörenden Hin- und Herschieben unbemittelter Personen vorgebeugt werden kann." 3)

1) ab 1837 wurde dies in der Verordnung vom 17. November 1837 Art. IV. d festgehalten

2) § 4 3. Absatz

3) V.d.K. d. A. 1825, Beilagenband IV, S. 205 ff., 216

5. Die Zeit König Max II. (1848-1864) bis zur "Sozialgesetzgebung" von 1867

Als am 19. März 1848 König Ludwig I. abdankte und seinem Sohn Max II. die Krone übertrug, waren die Reformen von 1848 bereits eingeleitet, die den Forderungen des Bürgertums nach einer verstärkten Teilhabe am staatlichen Leben nachkommen sollten.

a) Die Reformgesetzgebung vom 4. Juni 1848

Die Kammer der Abgeordneten, die verfassungsgemäß nach gesellschaftlichen Gruppen und Körperschaften (Universitäten, Kirchen) zusammengesetzt war und in der Grundbesitzer mit eigener Gerichtsbarkeit zu einem Achtel der Sitze repräsentiert waren, wurde zunächst um drei Abgeordnete aus der Pfalz vergrößert.¹⁾

aa) Nach dem "Gesetz, die Wahl der Landtagsabgeordneten betreffend" vom 4. Juni 1848²⁾ sollte die Kammer der Abgeordneten nicht mehr nach Ständen, sondern ohne Rücksicht auf Herkunft, Beruf und Religionsbekenntnis von allen volljährigen Männern gewählt werden, die dem Staat eine direkte Steuer entrichteten. Auf je 31 500 Wähler traf ein Abgeordneter. Außerdem wurde jeder der beiden Kammern das Recht zur Gesetzesinitiative zugesprochen.³⁾

bb) Neben der Abschaffung der Zensur und der Einführung der Pressefreiheit stellte die Abschaffung der Adelsprivilegien eine weitere wichtige Neuerung dar. Die Grund-

1) Spindler, Band IV/1, S. 229

2) GB1. S. 77

3) Gesetz über die ständische Initiative vom 4. Juni 1848, GB1. S. 61

herrschaft wurde völlig beseitigt, d.h. grundherrliche Gerichtsbarkeit und Polizeibefugnisse wurden auf den Staat übertragen, Dienstleistungen und persönliche Abgaben der Bauern entfielen entschädigungslos, das bäuerliche Nutzungsrecht an Grund und Boden wurde in Eigentum umgewandelt, für das eine Entschädigung zu bezahlen war.¹⁾

cc) Mit Grundlagengesetz vom 4. Juni 1848²⁾ wurden ferner für künftige Regelungen folgende Bereiche vorgesehen: Die Aufhebung aller privilegierten Gerichtsstände, die Unabsetzbarkeit der Richter, die öffentliche und mündliche Rechtsprechung, die Einführung von Schwurgerichten sowie die Trennung von Justiz und Verwaltung.

b) Der Neuansatz im Armenpflegerecht

Eine wichtige Ergänzung des Armenpflegerechts brachte das Gesetz vom 25. Juli 1850.³⁾ Hierin wurden erste, allerdings noch wenig wirksame Versuche für ein neues System erkennbar, das später im Zuge der Sozialgesetzgebung zum Entstehen eines Massensystems führte. In dem Gesetz vom 25. Juli 1850 wurde die Aufenthaltsgemeinde verpflichtet, auch nicht heimatberechtigte Personen zu unterstützen, falls diese in eine Notlage gerieten. Darunter waren insbesondere vorübergehende Erkrankung und Arbeitsunfähigkeit zu verstehen. Eine Ersatzpflicht der Heimatgemeinde bestand insoweit nicht, als die Hilfeleistungen von der "Arbeitsgemeinde" gewährt wurden. Die

1) Gesetz über die Aufhebung der standes- und gutsherrlichen Gerichtsbarkeit;
Gesetz über die Aufhebung, Fixierung und Ablösung von Grundlasten;
Gesetz, die Ablösung des Lehensverbandes betreffend;
sämtlich vom 4. Juni 1848;
GBL. S. 61 - 134

2) GBL. S. 137 - 146

3) GBL. S. 1849/50, S. 341;
Bl. f. admin. Praxis I, S. 54 ff., 153 ff.

Erhebung von "Unterstützungs- und Krankenverpflegungsbeiträgen" von Dienstboten, Gewerbegehilfen und Lehrlingen war der "Arbeitsgemeinde" gestattet. Damit waren erste Schritte in Richtung Vorsorge getan.

Die Dienstherrn hafteten für diese Beiträge. Eine Ersatzpflicht der Heimatgemeinde gegenüber der Aufenthaltsgemeinde bestand nur insoweit, als von der Aufenthaltsgemeinde Personen unterstützt wurden, die keine Pflichtbeiträge zum Armenfonds ihres Aufenthaltsortes entrichteten.¹⁾

Diese Gesetzgebung trug nicht zuletzt den Auswirkungen der beginnenden Industrialisierung Rechnung, die auch in Bayern zu einer Abnahme der Seßhaftigkeit führte. Damit wurde die Grundlage der Verbindung zwischen Armenpflege und Heimatgemeinde aufgegeben.

c) Vertragliche Regelungen im Bereich der Armenpflege

Bayerns Zugehörigkeit zum Deutschen Bund²⁾, dem es mit Unterzeichnung der Bundesakte am 10. Juni 1815 beigetreten war, und die industrielle Entwicklung, die im Laufe des 19. Jahrhunderts einsetzte und eine Abnahme der Seßhaftigkeit der Bevölkerung mit sich brachte, hatten ein gemeinsames Verantwortungsbewußtsein der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes für die Armen zur Folge. Auch Bayern konnte sich dieser Verantwortung nicht entziehen und mußte von dem bisherigen Lösungsansatz abgehen, wonach die Problematik der Armenfürsorge räumlich begrenzt und nach heimatrechtlichen Grundsätzen beurteilt wurde. Die Notwendigkeit

1) Art. 1-5

2) Der Deutsche Bund war eine völkerrechtliche Vereinigung, deren einziges gemeinsames Organ der Bundestag, ein Gesandtenkongreß, war. Sein Ziel war die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit und Unabhängigkeit der einzelnen deutschen Staaten;
vgl. Spindler, Band IV/1, S. 65 ff.

einer staatenübergreifenden Armenfürsorge wurde immer deutlicher und fand ihren Niederschlag auch im "Gothaer Vertrag" vom 15. Juli 1851¹⁾ und der "Eisenacher Übereinkunft" vom 11. Juli 1853.²⁾ Darin regelten die Staaten des Deutschen Bundes die gegenseitige Übernahme von Ausgewiesenen und Heimatlosen unter bestimmten Voraussetzungen.

aa) In dem "Gothaer Vertrag" verpflichteten sich die vertragsschließenden Staaten, bestimmte Personen in ihr Staatsgebiet aufzunehmen.³⁾ Danach fielen drei Personengruppen unter die Vereinbarung: Diejenigen, die die sogenannte "Unterthanenschaft" besaßen, diejenigen, die früher "Unterthanen" eines Vertragsstaates waren und diejenigen, die niemals einem Vertragsstaat angehörten.⁴⁾ Die ersten beiden Gruppen durften aus dem Gebiet des Staates, dem sie noch oder früher angehörten, nicht ausgewiesen und mußten auf Antrag eines anderen Vertragsstaates übernommen werden. Bei Personen, die nacheinander verschiedenen Staaten angehörten, war derjenige Vertragspartner zur Aufnahme verpflichtet, dessen Zugehörigkeit der Betreffende zuletzt besaß. Schwieriger gestaltete sich die Übernahmeverpflichtung für die dritte Personengruppe, die zu keiner Zeit einem der vertragsschließenden Staaten angehörte. In der Übereinkunft wurde der Staat zur Aufnahme verpflichtet, in dessen Gebiet sich der Auszuweisende nach vollendetem 21. Lebensjahr zuletzt fünf Jahre ununterbrochen und freiwillig aufgehalten hatte.

1) RBl. S. 1396

2) RBl. 1854, S. 120

3) Riedel-Proebst, Heimatgesetz, S. 174;
Riedel-Müller, Heimatgesetz, S. 139

4) §§ 1 und 2

Die Verehelichung und ein sich unmittelbar nach der Eheschließung mindestens sechs Wochen andauernder Aufenthalt in einer gemeinschaftlichen Wohnung begründeten ebenfalls eine Aufnahmeverpflichtung. Ebenso war im Falle der Geburt zu verfahren.

Die letzte Möglichkeit kam erst zum Tragen, wenn die beiden anderen Alternativen nicht zutrafen. Falls keine dieser Varianten vorlag, mußte derjenige Staat den Heimatlosen behalten, in welchem er sich aufhielt.¹⁾ In den Fällen der §§ 1 und 2 richtete sich die Zugehörigkeit der Ehefrau nach den Verhältnissen des Mannes. Bei Witwen oder geschiedenen Ehen waren die Aufenthaltsverhältnisse des Ehemannes zum Zeitpunkt des Todes oder der Scheidung maßgeblich. Eheliche Kinder waren im Falle ihrer Übernahme in Anlehnung an die Gegebenheiten in der Person des Vaters zu beurteilen, und uneheliche Kinder wurden nach den Voraussetzungen ihrer Mutter dem jeweiligen Staat zugeordnet.²⁾ Bei Meinungsverschiedenheiten zweier oder mehrerer vertragschließender Staaten im Falle einer Zuweisung war eine "schiedsrichterliche Entscheidung" einer dritten deutschen Regierung vorgesehen, die zu den Mitkontrahenten der Übereinkunft zählte.³⁾

bb) In der "Eisenacher Übereinkunft" verpflichtete sich jede vertragschließende Partei, Staatsangehörige von Vertragsstaaten wie eigene Untertanen im Notfall zu unterstützen. Ein öffentlich-rechtlicher Ersatzanspruch hierfür wurde ausdrücklich vertraglich abbedungen.⁴⁾ Ersatzansprüche gegen Privatpersonen waren jedoch möglich.

1) § 6

2) §§ 4 und 5

3) § 12

4) § 2

- d) Der Abschluß der Distriktgesetzgebung und die Etablierung der Kreisgemeinden

Die Gesetze vom 28. Mai 1852 über die Distriktsräte und die Landräte¹⁾ brachten die endgültige Bestätigung der Distrikts- und Kreisgemeinden als Gemeindeverbände höherer Ordnung mit körperschaftlichem Charakter.

aa) Nach dem Gesetz über die Distriktsräte bildete jeder Amtsbezirk einer Distriktsverwaltungsbehörde eine Distrikts-gemeinde.²⁾ Als Vertreter der Gemeinde war ein Distriktsrat zu bilden. Dieser setzte sich aus den Vertretern sämtlicher, zu dem Distrikt gehörenden Gemeinden zusammen, wobei Gemeinden bis zu 2 000 Einwohnern einen und größere Gemeinden pro 2 000 Einwohner einen weiteren Vertreter zu wählen hatten. Ferner zählte ein gewisser prozentualer Anteil von Grundeigentümern, die im Distrikt die höchste Grundsteuer zu entrichten hatten bzw. die über größeren Grundbesitz verfügten, und ein Vertreter des Staatsanwalters zu den Mitgliedern dieses Organs.

Der Wirkungskreis des Distriktsrats umfaßte unter anderem die Prüfung und Feststellung des jährlichen Etats, die Überprüfung der Distriktskasse, den Erwerb oder die Veräußerung von Distriktsgrundstücken, die Verwaltung der Distriktsanstalten und die Initiative für die Neueinrichtung von Anstalten.³⁾

Für den Bereich der Armenpflege bedeutete dies, daß der Distriktsrat nunmehr auch zuständiges Organ für die Armenanstalten war.

1) GBl. S. 245, 269

2) Art. 1

3) Art. 11

Finanziert wurden die Bedürfnisse des Distrikts aus den Nutzungen des Distriktsvermögens, aus Leistungen des Staates, den Stiftungen, der Gemeinden, aus freiwilligen Zuschüssen von Staats- und Kreisfonds oder Gemeinden sowie privater Personen und schließlich durch Distriktsumlagen.¹⁾

bb) In dem Gesetz über die Landräte war bestimmt, daß jeder Regierungsbezirk eine Kreisgemeinde bilden sollte; als Vertreter dieser Kreisgemeinde bestand ein Landrat.²⁾ Dieser Landrat setzte sich zusammen aus Vertretern der Distriktsgemeinden des Regierungsbezirks, aus Vertretern der kreisunmittelbaren Städte, aus Vertretern von Grundbesitzern, die eine bestimmte Steuersumme zu zahlen hatten, aus drei Vertretern selbständiger Pfarrer und Vertretern der Universitäten.

In den Zuständigkeitsbereich des Landrats fielen unter anderem die Prüfung der Ausgaben, die vom Kreis zu tragen waren, die Rechnungsprüfung besonderer Fonds und Anstalten des Regierungsbezirks, der Entwurf oder die Prüfung von Anstaltsordnungen des Kreises³⁾ und dergleichen mehr.

Im Bereich der Armenpflege ergaben sich hierdurch keine grundlegenden Veränderungen. Es verblieb bei den Regelungen, die im Jahre 1819, 1837 und 1846⁴⁾ einen Großteil der Anstaltspflege den Kreisen überwiesen hatten. Die Finanzierung der Armenpflege wurde sichergestellt durch Beiträge des Staates und der Gemeinden, Erträge aus Grundbesitz oder z.B. aus Dienstwohnungen und durch die Kreisumlage.

1) Art. 30

2) Art. 1

3) Art. 15

4) S. oben S. 126, 128

e) Die Trennung von Justiz und Verwaltung

Entsprechend der Ankündigung im Grundlagengesetz vom 4. Juni 1848 kam es im Jahre 1862 zur völligen Trennung von Justiz und Verwaltung. Mit Verordnung über die Organisation der Distriktsverwaltung vom 24. Februar 1862¹⁾ wurden die Regierungsbezirke in Verwaltungsdistrikte²⁾ eingeteilt. Für jeden dieser Distrikte wurde ein Bezirksamt als Verwaltungsbehörde bestellt. Die einer Kreisregierung unmittelbar unterstellten Städte wurden keinem Bezirksamt zugeteilt. Die Bezirksamter waren den Kreisregierungen unmittelbar untergeordnet. Der Wirkungskreis dieser Bezirksamter umfaßte alle Geschäftszweige, die bisher der Zuständigkeit der Landgerichte als Distriktsverwaltungsbehörden zugefallen waren.

Zuständige Behörden waren demnach im Bereich der Armenpflege auf Distriktsebene die Bezirksamter und auf Kreisebene die Kreisregierungen.

1) RBl. S. 409

2) entsprechen begrifflich den heutigen Landkreisen

II.

Die Bayerische Fürsorgegesetzgebung als Teil der Sozialgesetzgebung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts im Vergleich zur Reichssozialgesetzgebung

1. Die Verhältnisse im Königreich Bayern als Hintergrund für eine Revision der Armenpflegegesetzgebung

Die Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, die vom statistischen "Bureau" in München herausgegeben wurden, ermöglichten erstmals einen Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse in den Jahren 1840 - 1867 bezüglich der zu versorgenden armen Bevölkerung und dem hierfür erforderlichen finanziellen Aufwand. Die Zahl der in den einzelnen Regierungsbezirken erfaßten Armen, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen waren, ergibt sich für das Jahr 1840 und dann fortlaufend für die Jahre 1848 bis 1867 aus nachfolgender Tabelle:¹⁾

1) Mayr, S. 52 f.;
Emminghaus, S. 327

Jahr	In Ober- bayern	In Nieder- bayern	In der Pfalz	In der Ober- pfalz u. Regensburg	In Ober- franken	In Mittel- franken	In Unter- franken	In Schwaben u. Neuburg	Im ganzen Königreich
1840	9852	7608	16471	6064	7444	12615	7023	12786	79863
1847/48	14570	10843	23743	7086	9738	15750	6911	16172	104813
1848/49	13995	10559	22814	6559	9428	15794	6844	15921	101914
1849/50	13809	10405	22114	6629	9147	15744	6662	15644	100154
1850/51	13905	10199	25195	6724	8985	15868	6435	15567	102878
1851/52	13653	10848	28361	7287	9906	16468	6787	15205	108515
1852/53	14072	11306	30317	7411	10359	16529	7279	15433	112706
1853/54	14813	11627	38476	7452	10381	16986	8100	15972	123807
1854/55	15057	11922	36649	7778	10026	17044	8277	15387	122140
1855/56	15124	12039	30364	8203	10154	17348	8172	15160	116564
1856/57	14349	11946	26805	7754	8437	16731	8443	14617	109082
1857/58	13895	12100	23814	7634	8313	16344	8460	13852	104412
1858/59	13121	11230	21879	7470	7752	15770	8254	12992	98168
1859/60	12551	10783	22150	7678	7566	15684	8124	12670	97209
1860/61	12585	10866	21017	7449	7283	15128	8013	12406	94747
1861/62	12118	11039	20370	7547	7034	15008	7977	11885	92978
1862/63	11393	11198	19272	7434	6921	14669	7595	11522	89995
1863/64	11052	10776	18318	7141	6592	14016	7323	10962	86180
1864/65	10861	10710	18105	7214	6504	13979	7040	10421	84834
1865/66	11074	10603	17760	7023	6322	13799	6542	9923	83046
1866/67	12084	11194	17121	7504	6388	14326	7006	10055	85678
Durchschnitt der Jahre 1847/ 67	13204	11110	24232	7349	8362	15649	7512	13588	101006

Auf 1000 Einwohner kamen erfaßte Arme:

Jahr	In Ober- bayern	In Nieder- bayern	In der Pfalz	In der Ober- pfalz u. Regensburg	In Ober- franken	In Mittel- franken	In Unter- franken	In Schwaben u. Neuburg	Im ganzen Königreich
1840	143	146	289	133	153	246	121	235	183
1847/48	206	199	389	154	195	298	117	289	232
1848/49	197	194	372	140	189	299	116	284	226
1849/50	193	191	359	141	183	298	113	279	222
1850/51	193	187	410	143	180	300	109	277	227
1851/52	187	198	463	155	198	310	114	269	239
1852/53	191	206	496	158	207	310	122	273	247
1853/54	201	211	638	159	208	318	136	283	272
1854/55	203	216	616	165	201	319	140	273	269
1855/56	203	217	517	174	203	325	139	270	257
1856/57	192	214	454	163	168	313	143	259	239
1857/58	184	215	402	160	164	305	142	244	227
1858/59	173	198	368	156	152	293	138	228	213
1859/60	164	189	370	159	148	290	135	221	209
1860/61	163	190	348	154	142	279	133	216	203
1861/62	155	192	335	155	136	275	133	206	198
1862/63	142	194	314	155	133	266	125	199	190
1863/64	137	185	296	146	126	252	120	189	181
1864/65	133	183	290	147	123	248	112	179	176
1865/66	135	180	284	143	119	243	105	170	173
1866/67	147	189	274	153	120	250	120	172	178
Durchschnitt der Jahre 1847/ 67	174	197	398	154	164	289	126	239	218

a) Steigende Lebenshaltungskosten - wachsende Zahl der Hilfsbedürftigen

Aus diesen Aufstellungen ist ersichtlich, daß sich in den Jahren 1848 bis 1850 die Zahl der Armen verminderte und ab 1851 wieder anstieg. Der Höhepunkt wurde in den Jahren 1854/55 erreicht. Da in diesen Jahren der Getreidepreis besonders hoch lag, sah man hierin den Schlüssel zu diesen Veränderungen. Mit dem ansteigenden Brotpreis steigerten sich auch die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Die Zahl der Hilfsbedürftigen vermehrte sich ebenfalls. Einen Zusammenhang verdeutlicht folgende Tabelle über den durchschnittlichen Jahresroggenpreis auf der Schranne zu Regensburg.¹⁾

Jahr	Jahresdurchschnitts- preis des Scheffels Roggen	Jahr	Jahresdurchschnitts- preis des Scheffels Roggen
1840:	9 fl. 12 x.	1858:	10 fl. 32 x.
1848:	8 " 52 "	1859:	9 " 47 "
1849:	6 " 40 "	1860:	13 " 48 "
1850:	6 " 28 "	1861:	14 " 45 "
1851:	10 " 48 "	1862:	14 " 31 "
1852:	17 " 8 "	1863:	11 " 18 "
1853:	15 " 43 "	1864:	10 " 37 "
1854:	22 " 14 "	1865:	9 " 57 "
1855:	19 " 44 "	1866:	11 " 59 "
1856:	16 " 3 "	1867:	17 " 56 "
1857:	14 " 14 "		

b) Unterschiedliche Belastung der einzelnen Regierungsbezirke

Weiterhin fällt auf, daß die einzelnen Regierungsbezirke unterschiedlich stark mit zu versorgenden Armen belastet

1) Mayr, S. 48;
Emminghaus, S. 328

waren. Die Pfalz und Mittelfranken heben sich hierbei besonders vom übrigen Gebiet ab. Die Ursache lag wohl in der größeren Bevölkerungsdichte. Die Erwerbsmöglichkeiten waren dadurch sehr erschwert; die Arbeitslosigkeit war höher als in den übrigen Gebieten. Nach einer Volkszählung vom 3. Dezember 1867 lebten in der Pfalz 5806 und in Mittelfranken 4224 Menschen auf einer Quadratmeile, dagegen in Unterfranken nur 3849, in der Oberpfalz 2799 und im übrigen Bayern 3503.¹⁾ Außerdem entfiel auf die Pfalz und Mittelfranken weitaus mehr städtische Bevölkerung als auf die anderen Regierungsbezirke (allein in Mittelfranken lagen neun Städte mit über 5000 Einwohnern - darunter Nürnberg und Fürth mit zusammen über 100 000 Einwohnern). In den größeren Städten war die Anzahl der Armen erfahrungsgemäß höher.²⁾

c) Belastung durch Bettler und Vaganten

Eine große Belastung für die Bevölkerung stellte auch jener Teil der Armen dar, der sich aus Bettlern und "Vaganten" zusammensetzte.

In den Jahren 1835/1836 bis 1860/1861 wurden der amtlichen Statistik zufolge aufgegriffen: 3)

In	1835/36		1847/48		1860/61	
	Bett- ler	Vagan- ten	Bett- ler	Vagan- ten	Bett- ler	Vagan- ten
Oberbayern	9408	9746	4800	9423	4521	11348
Niederbayern	3141	4812	3672	5220	2555	4913
der Pfalz	3399	5215	9607	6920	9904	5677
der Oberpfalz	3916	4794	3996	6719	2511	3889
Mittelfranken	2664	4134	8340	3860	1890	2013
Oberfranken	4026	6186	3543	3206	1342	1149
Unterfranken	2068	1745	1937	1354	2245	2256
Schwaben und Neuburg	3225	4476	3915	7187	2148	3995
Im ganzen Königreich	31865	40108	34810	43839	27116	35240

1) Beiträge z. Statistik, Heft 20, S. 22 f.

2) Bauer, S. 36 ff.

3) Mayr, S. 11 ff.

d) Finanzieller Aufwand

Der finanzielle Aufwand für die Armenpflege im Königreich Bayern in den Jahren 1847/48 - 1866/67 betrug danach:¹⁾

Jahre u. Jahres-Reihen		Leistungen der Lokal-armenpflege			Von den Leistungen im Ganzen trifft auf einen Armen	
		an baarem Gelde	an Naturalien im Geldanschlag.	Zusammen		
		fl.	fl.	fl.	fl.	xr.
Jahresdurchsch. für	1847/48	1,414675	404243	1,818918	17	21
	1861/62	1,441448	704791	2,146239	23	5
	(1847/48-51/52)	1,332018	399577	1,731595	16	42
	(1852/53-56/57)	1,471265	620994	2,092259	17	54
	(1857/58-61/62)	1,440857	676713	2,117570	21	42
	(1847/48-61/62)	1,414713	565761	1,980474	18	40
	1862/63	1,467263	688064	2,155327	23	57
	1863/64	1,509581	685001	2,194582	25	27
	1864/65	1,510191	750675	2,260866	26	39
	1865/66	1,500487	766467	2,266954	27	17
	1866/67	1,936316	996066	2,932382	34	20

Daraus wurde gefolgert, daß die Leistungen ständig anstiegen, obwohl sich seit dem Ende der fünfziger Jahre die Anzahl der Armen vermindert hatte. Die Zunahme der Leistungen war auf eine ausgiebigere Unterstützung zurückzuführen.²⁾

1) Emminghaus, S. 340

2) Emminghaus, S. 340

2. Die Neuregelung der Armenpflege- und Heimatgesetzgebung für das gesamte Königreich unter König Ludwig II. (1864-1886)

Die bayerische Sozialgesetzgebung, die im Jahre 1867 in Angriff genommen wurde, war nicht gleichzusetzen mit der Arbeiterschutzgesetzgebung Bismarcks. Sie hatte auch nichts mit dem Gedanken einer Daseinsvorsorge im Sinne eines modernen Sozialstaates gemein.¹⁾ Vielmehr wurden zu dieser Zeit dem Begriff "sozial" die gesellschaftlichen Verhältnisse im Gegensatz zur Individualsphäre zugeordnet. Im Zuge dieser "sogenannten Sozialgesetzgebung"²⁾ wurden dann nach entsprechenden Beratungen und Beschlüssen durch die Kammer der Abgeordneten und die Kammer der Reichsräte folgende Gesetze verabschiedet:

Die Gewerbeordnung vom 30. Januar 1868,³⁾ das Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16. April 1868,⁴⁾ die beiden Gemeindeordnungen für die Landesteile diesseits des Rheins und für die Pfalz vom 29. April 1869⁵⁾ und das Gesetz, die öffentliche Armen- und Krankenpflege betreffend, vom 29. April 1869.⁶⁾

1) Hesse, S. 13;
Körbling, S. 7 ff.

2) Riedel-Müller, Armengesetz, S. 11

3) GBl. 1866/69, S. 309

4) GBl. 1866/69, S. 357 ff.;
Seydel, Band III, S. 101 ff.

5) GBl. S. 865 ff., 1009 ff.;
Seydel, Band III, S. 32 ff.

6) GBl. 1866/69, S. 1093 ff.

Ziel dieser Gesetzgebung war weniger eine Gewährung von Sozialleistungen an wirtschaftlich Schwache, als vielmehr die Ordnung des liberalen Rechtsstaats, in der die Freiheit der Person und des Eigentums bestimmend waren.¹⁾

- a) Das Armenpflegegesetz vom 29. April 1869 als einheitliche Neuregelung unter Beibehaltung wesentlicher Grundlagen

Auf dem Gebiet des Armenpflegerechts brachte das Gesetz vom 29. April 1869 eine wirksame Neuregelung und landeseinheitliche Handhabung für das ganze Königreich. Dabei wurden die wesentlichen Grundlagen der früheren Armenpflegegesetzgebung diesseits des Rheins beibehalten. Die Notwendigkeit einer gesetzlich geregelten öffentlichen Armenpflege fand in Art. 1 und 2 ihren Niederschlag, wo die Unterstützung hilfsbedürftiger Personen bzw. die Vorsorge vor Verarmung zu öffentlichen Aufgaben erklärt und dem Wirkungskreis der politischen Gemeinden zugeordnet wurden.

aa) Art. 6 des Armen- und Krankenpflegegesetzes räumte einen "Anspruch" auf öffentliche Armenunterstützung ein. Ein förmliches oder einklagbares Recht auf Armenunterstützung sollte dem Hilfsbedürftigen damit freilich nicht gewährt werden. Vielmehr wollte der Gesetzgeber mit dieser Formulierung nur die Verpflichtung des betreffenden Armenverbands zur Unterstützung hervorheben, die ihm mit Rücksicht auf das Gemeindewohl auferlegt war.²⁾ Damit wurde der Grundsatz, daß Fürsorgeleistungen in erster Linie aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewähren waren, stillschweigend beibehalten. Der einzelne wurde als Objekt des staatlichen Handelns eingestuft.

1) näher z. Inhalt der sog. "Sozialgesetzgebung":
Schwarz, passim

2) Reger, S. 13

bb) Der Grundsatz der Subsidiarität wurde in Anlehnung an die frühere Gesetzgebung aufrechterhalten: Öffentliche Armenpflege sollte nur dann zum Tragen kommen, wenn der Hilfsbedürftige weder Unterhalt von den zu seiner Alimentation Verpflichteten noch durch freiwillige Armenpflege erlangen konnte.¹⁾ Das Wirken der freiwilligen kirchlichen und privaten Wohltätigkeit sollte auf diese Weise hervorgehoben und auf ihre Bedeutung und Verantwortung für diesen Bereich hingewiesen werden.

cc) Die Möglichkeiten der Ersatzansprüche der Träger der öffentlichen Armenfürsorge wurden im Gegensatz zu den früheren Bestimmungen erweitert.²⁾ Ersatzansprüche waren nach der neuen Gesetzgebung im Verhältnis öffentlich-rechtlicher Träger gegen Bürger, Bürger gegen öffentlich-rechtliche Träger und öffentlich-rechtlicher Träger untereinander denkbar.³⁾

Eine systematische Zusammenfassung dieser Ersatzansprüche enthielt das Gesetz allerdings noch nicht. Ein Vergleich mit der früheren Gesetzgebung, die sich dieses Problems nur vereinzelt angenommen hatte, verdeutlicht den Fortschritt bei den Systematisierungsversuchen der Gesetzgebungsorgane. Gleichzeitig trat damit ein Umdenkungsprozeß zutage, der zu Beginn des 19. Jahrhunderts allenthalben eingesetzt hatte: Während die Gesetzgebung der vergangenen zwei Jahrhunderte nur zögernd Neuerungen aufgegriffen hatte, wurde nunmehr mit der Sozialgesetzgebung im Bereich der Fürsorge ein völlig neuer Weg eingeschlagen, auf den zum Teil heute noch - was die Grundlagen anbelangt - zurückgegriffen werden kann.

1) Art. 4 BayArmG

2) Das Gesetz vom 25. Juli 1850 (GBl. S. 342 ff.) die Unterstützung und Verpflegung hilfsbedürftiger und kranker Personen betreffend, bestimmte, daß Leistungen an Gewerbegehilfen, Fabrikarbeiter und Dienstboten durch die Aufenthalts- bzw. Arbeitsgemeinde von der Heimatgemeinde zu ersetzen waren

3) Art. 5, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 17 BayArmG

Ersatzansprüche gegen den Hilfeempfänger waren für den Fall vorgesehen, daß der Unterstützte innerhalb von fünf Jahren nach der gewährten Hilfe Vermögen erwarb. Die Erben hatten Ersatz zu leisten, falls der Erblasser innerhalb der letzten fünf Jahre unterstützt worden war. Ferner bestand ein Ersatzanspruch der "Arbeitsgemeinde" gegenüber der "Heimatgemeinde" für die Fälle der Erkrankung von Dienstboten, Gewerbsgehilfen, Lehrlingen, Fabrik- oder anderer Lohnarbeiter.

Eine Neuheit stellte das eingeführte Vorrangprinzip der Ersatzansprüche untereinander dar; falls einer Gemeinde sowohl ein Ersatzanspruch gegen eine andere Gemeinde als auch gegen einen privaten Dritten zustand, so konnte der erstere vorrangig geltend gemacht werden. Bei Erfüllung trat aufgrund einer Art *cessio legis* die ersatzleistende Gemeinde in den Anspruch gegenüber dem Dritten ein. Privatpersonen war durch die unterstützungspflichtige Gemeinde Ersatz zu gewähren, wenn sie im Falle der Dringlichkeit Hilfe leisteten.

b) Grundlagen der örtlichen Armenpflege

Bei der Frage der Zuständigkeit galt nach wie vor der Grundsatz der Verknüpfung mit dem Heimatprinzip; d.h. die Unterstützungspflicht der Gemeinde erstreckte sich zunächst auf die in ihrem Bereich heimatberechtigten hilfsbedürftigen Personen. An dieser Stelle war wiederum die Heimatgesetzgebung ergänzend heranzuziehen, weil das Armengesetz bezüglich der Frage der "Heimatberechtigung" keine Regelung vorsah.

aa) Mit dem Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 25. April 1868¹⁾ fand das bayerische Gesetz über öffentliche Armen- und Krankenpflege seine Ergänzung. Heimatberechtigt im Sinne des Armengesetzes waren danach Personen mit ursprünglicher Heimat, erworbener Heimat oder zugewiesener Heimat.²⁾

Die ursprüngliche Heimat des Staatsangehörigen wurde von der Heimatberechtigung der Eltern abgeleitet, wobei bei ehelichen Kindern die Heimat des Vaters und bei unehelichen Kindern die Heimat der Mutter entschieden. Die erworbene Heimat richtete sich bei Beamten nach dem Anstellungsort, bei Lehrern nach dem Sitz der Schule und bei Offizieren nach ihrer Garnisationsgemeinde. Bei Eheschließung erwarben Frauen die Heimat des Mannes. Die Verleihung des erworbenen Heimatrechts war von einem ununterbrochenen fünfjährigen Aufenthalt ab dem Zeitpunkt der Volljährigkeit und der Entrichtung von Steuern an Staat und Gemeinde abhängig. Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen bestand ein Anspruch auf die Verleihung des Heimatrechts, andernfalls lag die Entscheidung im Ermessen der Gemeinde.

bb) Von entscheidender Bedeutung war Art. 13 Heimatgesetz, der das Ineinandergreifen mit der Armenpflegegesetzgebung verdeutlichte: Danach gewährte die "Heimat" in einer Gemeinde

"...b.) für den Fall eintretender Hilfsbedürftigkeit Anspruch auf Unterstützung durch die Gemeinde nach Maßgabe des Gesetzes über Armenpflege."

1) GB1. 1868, Sp. 357 ff.

2) ursprüngliche Heimat Art. 1, erworbene Heimat Art. 2-11, angewiesene Heimat Art. 15-18 Heimatgesetz

cc) Falls die Heimat einer sich in Bayern aufhaltenden Person nicht ermittelt werden konnte, war diese durch die zuständige Behörde¹⁾ vorläufig einer Gemeinde zuzuweisen. Ebenso war mit Ausländern zu verfahren, deren Ausweisung nicht möglich war.²⁾ Besonders bedeutsam für die Anwendbarkeit dieser zwei Bestimmungen waren die von sämtlichen Staaten des deutschen Bundes (mit Ausnahme von Österreich und Liechtenstein) abgeschlossenen Übereinkünfte bezüglich der gegenseitigen Übernahme Ausgewiesener und Heimatloser und deren Verpflegung, der sog. "Gothaer Vertrag" vom 15. Juli 1851 und die "Eisenacher Übereinkunft" vom 11. Juli 1853.³⁾

dd) Die strikte Verbindung zwischen Armenpflege und Heimatgemeinde begann sich nunmehr zu lösen: Art. 13 BayArmG sah beispielsweise eine Unterstützung der Aufenthaltsgemeinde für solche Personen vor, die zum Zeitpunkt der eintretenden Hilfsbedürftigkeit dort ihre Umlagen gezahlt hatten. Ein Ersatzanspruch gegen die Heimatgemeinde entstand nur, wenn die Hilfeleistungen über 14 Tage andauerten.

c) Die Art der Hilfe der örtlichen Armenpflege

An Hilfearten waren die zur Erhaltung des Lebens unentbehrliche Nahrung, Kleidung, Wohnung, Heizung und Pflege, ärztliche Hilfe und Heilmittel vorgesehen. Die einfache Beerdigung verstorbener mittelloser Personen wurde ebenfalls von der Armenpflege übernommen, wobei die sogenannten "Stolgebühren", das heißt die Kosten für Geist-

1) Zuständig war die Distriktsverwaltungsbehörde, in deren Bezirk der Betreffende seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hatte, Art. 19 Heimatgesetz

2) Art. 16 Heimatgesetz

3) s. oben S. 137, 138

liche, Mesner und Glöckner, nicht übernommen wurden.¹⁾
Armen Kindern sollten die erforderliche Erziehung und
Ausbildung verschafft werden.²⁾

d) Die Finanzierung der örtlichen Armenpflege

Die Kosten für die örtliche Armenpflege wurden aus folgenden Einnahmequellen finanziert:

1. Der sogenannte "Localarmenfond", das für Armenzwecke bereitgestellte Gemeindevermögen;
2. Nutzungsmöglichkeiten aus örtlichen Wohltätigkeitsstiftungen;
3. Einnahmequellen, die mittels Gesetz der Armenpflege zugewiesen waren;³⁾
4. Örtliche Abgaben für feierliche Hochzeiten in öffentlichen Wirtschaften, örtliche Abgaben für die Veranstaltung öffentlicher Festlichkeiten, Lustbarkeiten, Pferderennen, Musikproduktionen, Tanzveranstaltungen, Theatervorstellungen und Schausstellungen aller Art;
5. Schenkungen oder Vermächtnisse, Sammlungen und Verlosungen, Ersatzleistungen und sonstige außerordentliche Einnahmen.

Falls diese Einnahmequellen nicht ausreichten, bestand die Möglichkeit, den Mehrbedarf nach den Vorschriften der Gemeindeordnung über die Bestreitung der Gemeindebedürfnisse zu decken.⁴⁾ Diese Geldmittel flossen in eine besonders zu verwaltende Armenkasse.

1) Reger, S. 22

2) Art. 10 BayArmG

3) z.B. der in Art. 20 BayArmG enthaltene "Krankenkassenbeitrag;" Strafanteile aufgrund des Polizeistrafgesetzbuches; vgl. näher hierzu Riedel-Müller, Armengesetz, S. 134

4) Art. 18 BayArmG;
die Möglichkeit der Erhebung von Armenpflichtbeiträgen wurde hiermit aufgegeben (Art. 64 der VO vom 17. November 1816)

- e) Krankenkassen und Krankenkassenbeiträge im Bereich der örtlichen Armenpflege als wesentliche Neuerung

Eine völlige Neuerung stellte die Aufnahme der Krankenkassen und Krankenkassenbeiträge in einen eigenen Abschnitt dieser Gesetzgebung dar.¹⁾ Damit wurde der Gedanke einer Vorsorge weiterentwickelt, der bereits im Gesetz vom 25. Juli 1850²⁾ erstmals anklang und im weiteren Verlauf zum Entstehen eines neuen Massensystems führte.

aa) Die Möglichkeit der Erhebung von "Unterstützungs- und Krankenverpflegungsbeiträgen" von Dienstboten, Gewerbegehilfen und Lehrlingen wurde der "Arbeitsgemeinde" mit Gesetz vom 25. Juli 1850 als Ausgleich dafür eingeräumt, daß sie von der Heimatgemeinde keinen Ersatz verlangen konnte. Die Bestimmungen im Armengesetz von 1869 erfuhren insoweit eine Weiterentwicklung, als die auf Grund von Art. 20 und 21 BayArmG zu gewährende Hilfe keine Armenunterstützung darstellte, sondern als Gegenleistung für die Krankenkassenbeiträge gedacht war.³⁾

Diese Bestimmungen sind auch im Zusammenhang mit Art. 11 BayArmG zu sehen, worin der Grundsatz der Verbindung der Armenpflege mit der Heimatgemeinde ebenfalls durchbrochen wurde.

Nach Art. 11 BayArmG war die sogenannte Arbeitsgemeinde verpflichtet, die in ihrem Bereich Beschäftigten im Falle der Erkrankung zu unterstützen, und zwar auch dann, wenn diese in einer anderen Gemeinde wohnten; in keinem Fall durften sie auf die Heimatgemeinde verwiesen werden. Diese

1) Art. 20, 21 BayArmG

2) GBl. 1849/50, S. 341

3) Riedel-Müller, Armengesetz, S. 142;
Körbling, S. 251

Vorschrift wurde im Interesse der arbeitenden Bevölkerung getroffen: Es sollte damit ermöglicht werden, daß das Dienst- oder Arbeitsverhältnis nach der Genesung wieder aufgenommen bzw. fortgeführt werden konnte, was bei einer Verweisung auf die Heimatgemeinde nicht ohne weiteres möglich gewesen wäre.¹⁾

bb) Mit der Möglichkeit der Erhebung von Krankenkassenbeiträgen durch die Arbeitsgemeinde konnte die Höhe der Umlagen für die gemeindlichen Armenzwecke eingeschränkt bzw. ausgeglichen werden, die den "Arbeitsgemeinden" infolge der Verpflichtung erwachsen, Dienstboten, Gewerbsgehilfen, Lehrlinge, Fabrik- und Lohnarbeiter im Krankheitsfalle 90 Tage zu unterstützen. Eine Übernahme bzw. Ersatzpflicht durch die Heimatgemeinde war erst für die Zeit danach vorgesehen. Nach Art. 20 BayArmG waren die Gemeinden berechtigt, von diesem Personenkreis für die Zeit der Beschäftigung in dem Gemeindebezirk einen regelmäßigen Krankenkassenbeitrag zu erheben, der auf 3 kr wöchentlich beschränkt war.

Die Erhebung dieser Beiträge konnte nach Belieben der Gemeinde auch auf die in ihr heimatberechtigten Personen ausgedehnt werden, wenn sie hier in Arbeit waren und nicht über einen eigenen Haushalt verfügten bzw. nicht bei ihren Eltern wohnten. Im Gegensatz zu den Leistungen der Armenpflege beinhaltete Art. 20 Abs. 4 BayArmG "ein Recht auf Gewährung der erforderlichen Krankenpflege, ärztliche Hilfe und Heilmittel, soweit die Krankenverpflegung nicht länger als 90 Tage dauert."²⁾ Die Einräumung dieser Rechtsposition für den einzelnen beruhte auf der von ihm selbst getätigten Vorsorge für den möglichen Eintritt einer Notlage.

1) Riedel-Müller, Armengesetz, S. 101

2) Reger, S. 69 ff.

Die Krankenkassenbeiträge konnten für ein Vierteljahr im voraus erhoben werden, wobei die Arbeitgeber bzw. "Dienstherrschaften" für die Bezahlung hafteten. Die Beiträge hatten in die Armenkasse zu fließen oder in eine gesonderte "Krankenhauskasse", falls eine solche von der Gemeinde errichtet wurde.

cc) Großunternehmer konnten von der Gemeinde auf Antrag des "Armenpflegschaftsraths" zur Krankenhilfe gemäß § 11 BayArmG verpflichtet werden.¹⁾ Um diese Verpflichtung einzulösen, durften sie Krankenunterstützungskassen gründen und von ihren Arbeitern Beiträge hierzu erheben. Damit waren die Arbeiter von einer Beitragspflicht nach § 20 BayArmG befreit.

Mit dieser Regelung trat erstmals eine Differenzierung der einzelnen Fälle der Hilfsbedürftigkeit ein, die als Vorläufer der heutigen Systematisierung (Vorsorge - Ausgleich - Entschädigung) zu betrachten ist und die auch zu einer Eingrenzung des hilfsbedürftigen Personenkreises führte.

f) Zuständige Organe der örtlichen Armenpflege und ihr Wirkungskreis

aa) Zuständiges Organ im Bereich der örtlichen Armenpflege blieb, wie bereits in der Gesetzgebung vom 17. November 1816, der sogenannte "Armenpflegschaftsrath", der sich in Gemeinden mit "städtischer Verfassung" aus den Bürgermeistern, aus den eigens hierfür abgeordneten Magistratsmitgliedern und Gemeindebevollmächtigten, den Pfarrvorständen und - falls vorhanden - dem Vorstand der israeli-

1) Art. 21 BayArmG

tischen Kultusgemeinde, einer Anzahl gewählter "Armenräthe" und dem Bezirksarzt zusammensetzte.¹⁾ In den übrigen Gemeinden unterschied sich die Zusammensetzung insoweit, als der Bürgermeister, der Beigeordnete und die von der Gemeindeverwaltung abgestellten Gemeindeverwaltungsmitglieder in dieses Amt berufen wurden. Der "Armenpflegschaftsrath" hatte in den größeren Gemeinden den ersten Bürgermeister und in den übrigen Gemeinden den Pfarrvorstand als seinen Vorstand aufzustellen. Der "Armenpflegschaftsrath" wurde im Anschluß an die erfolgte Wahl der Gemeindeorgane gebildet.²⁾

Neu eingeführt wurde auch der "Bezirkspfleger", der vom "Armenpflegschaftsrath" als jederzeit widerruflicher Armenpfleger für bestimmte Bezirke der Gemeinde aufgestellt werden konnte und unter der Leitung des "Armenpflegschaftsraths" bei der Armenpflege mitwirkte.³⁾

Damit sollte vor allem in größeren Gemeinden die erforderliche Nähe zu der jeweiligen unterstützungsbedürftigen Person gewährleistet werden. Die Tätigkeit der Mitglieder des "Armenpflegschaftsraths" und des Bezirkspflegers erfolgte in der Regel unentgeltlich, es sei denn, der "Armenpflegschaftsrath" beantragte für die mit der Verwaltung der Armenkasse Betrauten oder mit der Leitung besonderer Anstalten beauftragten Mitglieder bei der Gemeindeverwaltung ein Honorar, das dann aus der Armenkasse zu bewilligen war.

1) Art. 22 - 26 BayArmG;

Riedel-Müller, Armengesetz, S. 161 ff.

2) Eine Parallele ist heute wohl in den nach der Gemeindeordnung für bestimmte Aufgabenbereiche zu bildenden beschließenden Ausschüssen zu sehen, vgl. Art. 32 GO, der die Bildung eines "Sozialhilfeausschusses" ermöglicht

3) Art. 24 BayArmG;

dieser Bezirkspfleger ist mit der früheren "Fürsorgerin" und dem heutigen "Sozialarbeiter" vergleichbar, der die Verhältnisse des Betreffenden an Ort und Stelle ermittelt und auch für persönliche Hilfeleistungen zuständig ist

bb) Der Wirkungskreis des "Armenpflegschaftsraths" erstreckte sich auf die Vertretung der Gemeinde in allen Angelegenheiten der öffentlichen Armenpflege, auf die Verpflichtung, sich einen Überblick über die Ursachen und die bestehenden Verhältnisse der Armut in der Gemeinde zu verschaffen, die Voraussetzungen einer Unterstützung im Einzelfall zu prüfen und schließlich darauf, über die Gewährung bzw. Ablehnung, den Umfang, die Art und die Dauer sowie die Verabreichung der Unterstützung zu beschließen.¹⁾ Alle öffentlichen Behörden, Stiftungsverwaltungen, Religionsdiener, Ärzte und Privatwohltätigkeitsvereine hatten bei Erfüllung dieser Aufgabe Hilfestellungen zu leisten.

Unter der Leitung des "Armenpflegschaftsraths" standen die Armenhäuser und die von der Armenkasse unterhaltenen Anstalten. Hierzu gehörten die Armenbeschäftigungsanstalten, Waisen- und Rettungshäuser, Kinderbewahranstalten, Krankenanstalten, Wärmestuben und Suppenanstalten.²⁾

Ebenso war der "Armenpflegschaftsrath" für die Errichtung und Erhaltung aller notwendigen Anstalten und Einrichtungen verantwortlich, soweit sie aus der Armenkasse gedeckt werden konnten. Ansonsten stand ihm gegenüber dem beschlußfassenden Organ der Gemeinde ein Recht auf Anregung und Begutachtung zu.

Die Verwaltung der Armenkasse oblag entweder einem aus der Mitte des "Armenpflegschaftsraths" zu wählenden Mitglied oder einem hierfür besonders angestellten Bediensteten, der dann aus der Armenkasse entlohnt wurde. Der Aufgabenbereich erstreckte sich auf die Erhebung der Einnahmen, die Einhaltung des Etats und genaue Buchführung der

1) vgl. Art. 27 - 36 BayArmG

2) Riedel-Müller, Armengesetz, S. 181;
Riedel-Henle, Armengesetz, S. 251 f.

Ausgaben. Der Beginn des Rechnungsjahres wurde auf den 1. Januar festgelegt. In den Monaten Oktober mit Dezember mußte der "Armenpflegschaftsrath" einen Voranschlag bezüglich der Einnahmen und Ausgaben für das folgende Jahr ausarbeiten, der der Gemeindeverwaltung zur Einsicht und Abgabe von Einwendungen vorgelegt werden mußte. Im Anschluß daran war er 14 Tage öffentlich aufzulegen. Falls Einwendungen erhoben wurden, war darüber in öffentlicher Sitzung zu befinden und erforderlichenfalls Beschluß zu fassen, dessen Ablauf sich in entsprechender Anwendung der Bestimmungen der Gemeindeordnung gestaltete.¹⁾

g) Distriktsarmen- und Kreisarmenpflege

Die frühere Regelung,²⁾ neben den Gemeinden auch größere Verbände zur Armenpflege heranzuziehen, wurde mit den Bestimmungen über die Distriktsarmen- und Kreisarmenpflege fortgesetzt.³⁾

1) vgl. Art. 37 BayArmG

2) Erstmals war dieser Gedanke in dem Bettelmandat vom 27. Juli 1770 aufgenommen worden, das bestimmte, daß "die mit Armen überbürdeten Gemeinden vom ganzen Gerichtsbezirke zu unterstützen, und alle Unterthanen ohne Unterschied der Person oder des Standes nach dem Hoffuß zu den Armenumlagen anzulegen seien." Art. XVI-XVIII; Mayr's Generaliensammlung von 1771, Band I., S. 225; vgl. oben S. 67; Die Verordnung vom 17. November 1816 hatte hierzu bestimmt: "auf jeden Fall soll aber jedes Land- und Herrschaftsgericht für seinen ganzen Umfang eine gemeinsame Bezirkspflege insoweit und zu dem Ende bilden, daß einzelne Dürftige und mit Armen überladene Gemeinden von den übrigen unterstützt, solche Bedürfnisse, welche nicht bloß örtlich sind, durch gemeinsame Kräfte bestritten werden." Die bisherige Distriktsarmenpflege hatte in den Händen der "Bezirksausschüsse" gelegen, die später in "Districtsarmenpflegschaftsrath" und "Districtsversammlung" und zuletzt in "Districtsrath" gegliedert und umbenannt wurden. Diese ständige Umorganisation zeigte die Schwierigkeiten bei der überörtlichen Armenpflege; vgl. Art. 6, 12, 13 VO vom 17. November 1816; s. oben S. 125-130

3) Art. 38 - 41 BayArmG;
Riedel-Müller, Armengesetz, S. 203 ff;
Riedel-Henle, Armengesetz, S. 281 ff.

aa) Die Gesetzgebung vom Jahre 1869 hat hier jedoch insoweit einen völlig neuen Weg eingeschlagen, indem sie die Distriktsarmenpflege zur Aufgabe der Distriktsgemeinde erklärte und somit eine zweite Ebene der Armenpflege einrichtete. Der Aufgabenbereich umfaßte in erster Linie die Entlastung der mit Armen überbürdeten Gemeinden, ferner die Unterhaltung von "Districts-Wohltätigkeitsanstalten" und Krankenanstalten, die Verwaltung des "Districtsarmenfonds", die Errichtung von Distriktsarmenhäusern, Beschäftigungsanstalten, Krankenhäusern, Erziehungsanstalten für verwahrloste Kinder und die Gründung von Spar- und Vorschußkassen. Zuständige Organe waren weiterhin der "Districtsrath" und der "Districtsrathsausschuß". Zu den Sitzungen dieser Organe waren die Bezirksärzte sowie zwei Pfarrer des Distrikts mit voller Stimmberechtigung zuzulassen.

bb) Die Kreisarmenpflege war aufgrund des Kreislastenausscheidungsgesetzes vom 23. Mai 1846, das die Ausgliederung der Kreislasten von den Staatslasten und die Errichtung von Kreisfonds vorsah, sowie durch das Gesetz vom 28. Mai 1852, "die Landräthe betreffend", bereits entsprechend geregelt.¹⁾ Daher bestand in diesem Bereich keine Veranlassung, wesentliche Neuerungen zu treffen. Der Aufgabenbereich der Kreisarmenpflege bestand in der direkten Unterstützung überlasteter Gemeinden und Distrikte und in der Gründung und Unterhaltung von Anstalten für besonders hilfsbedürftige Personen, z.B. körperlich und geistig Behinderte.²⁾ Die Kosten für diese bestimmte Art von Anstalten

1) Kreislastenausscheidungsgesetz vom 23. Mai 1846, GBl. Sp. 45, Art. 1 ff.;
Gesetz vom 28. Mai 1852 die Landräthe betreffend, GBl. Sp. 269 ff., Art. 15, 33;
Körbling, S. 300 ff.;
S. oben S. 126-128

2) Riedel-Müller, Armengesetz, S. 213, 92;
Riedel-Henle, Armengesetz, S. 259 ff.;

dieser Bereich wird heute Eingliederungshilfe genannt und fällt in den Zuständigkeitsbereich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, die Bezirke, §§ 39 ff., 96, 100 BSHG

ten wurden zu Kreislasten erklärt und an die dafür zu bildenden Fonds der einzelnen Regierungsbezirke überwiesen. Die Kreisarmenpflege zählte zum Wirkungskreis des "Landraths" und des "Landrathsausschusses", der insbesondere die finanzielle Seite zu überprüfen hatte.

h) Aufsicht

Die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen wurden in Anlehnung an die bereits bestehende Regelung getroffen.¹⁾ Die örtliche Armenpflege stand unter der Aufsicht der Kreisregierungen, soweit die Aufsicht über "unmittelbare Städte" ausgeübt werden sollte, und der Bezirksämter, soweit es die übrigen Gemeinden betraf. Die oberste Aufsichtsbehörde war nach wie vor das Staatsministerium des Innern. Die Aufsicht über die Distrikts- und Kreisarmenpflege oblag den Kreisregierungen.²⁾

Streitigkeiten über den Vollzug des Armengesetzes wurden von den staatlichen Distriktsverwaltungsbehörden in erster Instanz und von den staatlichen Kreisregierungen in zweiter Instanz entschieden.³⁾

Ein gerichtliches Verfahren war zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich, weil eine Verwaltungsgerichtsbarkeit

1) Art. 79 ff. der VO vom 17. November 1816;
Körbling, S. 307 ff.

2) Art. 42 BayArmG;
Riedel-Müller, Armengesetz, S. 217 - 233;
Riedel-Henle, Armengesetz, S. 300 - 312;

diese Regelung ist der heutigen Gesetzgebung in diesem Bereich sehr ähnlich, die ebenfalls von einem dreistufigen Verwaltungsaufbau ausgeht. Allerdings liegt die Oberaufsicht für den Bereich der Sozialhilfe heute beim Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung.

3) Art. 43 BayArmG

noch nicht eingerichtet war. Eine entsprechende gesetzgeberische Absicht zeigt sich aber bereits in Art. 43 BayArmG, wonach die Streitigkeiten aus diesem Gesetz unter dem Vorbehalt dessen, "was das Gesetz über den obersten Verwaltungsgerichtshof bestimmen wird", den Distriktsverwaltungsbehörden und Kreisregierungen zugewiesen waren.

3. Die Reichssozialgesetzgebung und ihre Auswirkungen auf die bayerische Gesetzgebung

a) Bayerns Beitritt zum zweiten deutschen Reich

Auf die weitere Entwicklung des bayerischen Armenpflege-rechts war der Beitritt Bayerns zum zweiten deutschen Reich von besonderer Bedeutung, wenngleich sich dies auf den Bereich der Gesetzgebung erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts auswirkte. Bayerns Eintritt hatte sich in der Weise vollzogen, daß König Ludwig II. in den Versailler Verträgen vom 23. November 1870¹⁾ mit dem König von Preußen einem Deutschen Bund beigetreten war, den die Staaten des Norddeutschen Bundes²⁾ am 15. November 1870 mit Baden und Hessen abgeschlossen hatten.

aa) Die Verfassung des Deutschen Reichs³⁾ entsprach der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867, modifiziert durch die Änderungen und Ergänzungen der Verträge, die im November 1870 zwischen den süddeutschen Staaten und Preußen ausgehandelt wurden. Mit der Ratifizierung des Vertrages durch Bayern am 29. Januar 1871 in Berlin wurde der Vertrag am 30. Januar 1871 rückwirkend auf den 1. Januar 1871 durch Ausfertigung und Publikation für Bayern in Kraft gesetzt.⁴⁾ Am 16. April 1871 trat an die Stelle

1) Huber, Dokumente II Nrn. 200, 201, 202

2) Der Norddeutsche Bund wurde nach dem Krieg Preußens mit Österreich im Jahre 1866 anstelle des früheren Deutschen Bundes geschaffen. Er bestand unter Preußens Führung aus 17 norddeutschen Kleinstaaten. Er erhielt drei Organe, das Bundespräsidium mit dem Bundeskanzler, den Bundesrat und den Reichstag; vgl. Huber, Dokumente II Nr. 187

3) RGBl. 1871, S. 63

4) GVB1. 1870/71, Sp. 149

der Verfassung des Deutschen Bundes, der Novemberverträge mit den süddeutschen Staaten und der Erklärung des Bundes zum "Deutschen Reich" vom 10. Dezember 1870 die Verfassung des Deutschen Reiches.

bb) Die verfassungsrechtliche Stellung Bayerns im Reich gestaltete sich folgendermaßen: Bayern blieb ein Staat mit Staatsgebiet, Staatsvolk und eigenem Staatsrecht. Auf bestimmten Gebieten wurde allerdings die Eigenstaatlichkeit zugunsten des Reiches eingeschränkt. Bei der Gesetzgebung verblieben Bayern alle die Bereiche zur Regelung, für die eine Gesetzgebungskompetenz des Reichs nicht begründet war,¹⁾ sowie sogenannte Reservatrechte, bei denen Bayern von der Reichsgesetzgebung und der Reichsaufsicht befreit war.²⁾ Zu den Reservatrechten zählte auch der Bereich des bayerischen Heimat- und Armenpflegerechts.

Der reservatrechtliche Vorbehalt bedeutete, daß das Gesetz des Norddeutschen Bundes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870³⁾ in Bayern nicht wirksam wurde. Dieses Gesetz oder weitere Reichsgesetze, die sich mit einer Materie befaßten, die landesrechtlich geregelt war, konnten in Bayern nur gelten, wenn Bayern gem. Art. 78 Abs. 2 RVU zustimmte. Bayern wollte sich damit die erst kurz vorher geschaffene Sozialgesetzgebung erhalten, für deren Änderung zum seinerzeitigen Stand kein Anlaß gegeben war.

1) dies waren z.B. Polizeirecht, Gemeinderecht, Bauwesen, Straßen- und Wegerecht; vgl. Art. 2 RVU von 1871

2) Huber, III, S. 807;
Grünwald passim;
Ziff. III § 1 Abs. 1 des Versailler Vertrages vom 23. November 1870; GVB1. 1871, Sp. 9

3) RGB1. 1870, S. 360;
Seydel, Verfassungsrecht, S. 411

b) Der Einfluß der Reichsgesetzgebung auf das bayerische Armenrecht

Die Reichsgesetzgebung blieb, soweit sie in Bayern eingeführt wurde und auch soweit sie sich auf die übrigen Bundesstaaten mit Ausnahme von Bayern bezog, zunächst ohne Einfluß auf die bayerische Gesetzgebung in diesem Bereich. Das Reichsgesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7. April 1876¹⁾ und das Reichsgesetz vom 8. April 1876²⁾ zur Abänderung des Titels VIII "Gewerbliche Hilfskassen der Gewerbeordnung betreffend" hatten keine Auswirkung auf die bayerische Armengesetzgebung, weil die zwangsweise Einführung in Bayern durch Art. 1 § 141 b des Gesetzes vom 8. April 1876 ausgeschlossen wurde:

"Für Gesellen, Gehülfen und Fabrikarbeiter, welche nach Maßgabe der Landesgesetze aufgrund einer Anordnung der Gemeindeverwaltung regelmäßige Beiträge zum Zwecke der Krankenunterstützung entrichten, kann durch Ortsstatut die Verpflichtung zur Beteiligung an einer eingeschriebenen Hilfskasse nicht begründet werden."

Damit war der Fortbestand der Art. 20 und 21 des BayArmG mit der Möglichkeit, Krankenkassenbeiträge von Arbeitnehmern zu erheben, sichergestellt. Der Grund für eine derartige Regelung lag wohl in der unterschiedlichen Systematik beider Gesetze. Während das BayArmG von 1869 alle "Arbeiter" ansprach, bezog sich die norddeutsche Gesetzgebung nur auf die gewerblichen Arbeitnehmer. Auch bestand in Bayern für die Ortsgemeinden kein Zwang, besondere Kassen einzurichten; vielmehr war den Gemeinden nur das Recht zur Erhebung von Beiträgen eingeräumt.³⁾

1) RGBl. 1876, S. 125

2) RGBl. 1876, S. 134;
Seydel, Band V, S. 249

3) Riedel-Müller, Armengesetze, S. 21 f.

c) Die Reichsversicherungsgesetzgebung und ihre Auswirkungen auf die bayerische Armengesetzgebung

Mit der Botschaft Kaiser Wilhelms I. vom 16. November 1881 wurde die Reichsversicherungsgesetzgebung eingeleitet. Nachdem die sozialen Probleme, die seit der Wirtschaftskrise von 1873 immer mehr zugenommen hatten, nicht durch die Unterdrückung der Arbeiterklasse bewältigt werden konnten, entschloß sich Bismarck zu einer umfassenden Reform der Arbeiterversicherung. Damit hoffte er, die Arbeiterschaft für den Staat zu gewinnen. Zugleich übertrug er damit dem Staat die Aufgabe, für die wirtschaftlich Schwachen zu sorgen.¹⁾ Die kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 kündigte hierzu folgendes an:²⁾

"Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Überzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schwächen nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde. Wir halten es für Unsere Pflicht, dem Reichstage diese Aufgabe von neuem ans Herz zu legen...

In diesem Sinne wird zunächst der von den verbündeten Regierungen in der vorigen Session vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle mit Rücksicht auf die im Reichstag stattgehabten Verhandlungen über denselben einer Umarbeitung unterzogen, um die erneute Beratung desselben vorzubereiten. Ergänzend wird ihm eine Vorlage zur Seite treten, welche sich eine gleichmäßige Organisation des gewerblichen Krankenkassenwesens zur Aufgabe stellt. Aber auch diejenigen, welche durch Alter und Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zuteil werden können."

Die Reichsgesetze ließen zwar grundsätzlich die Verpflichtungen der öffentlichen Armenpflege unberührt;

1) Erdmann, S. 8 f.

2) Erdmann, S. 324 f.

sie schränkten jedoch ihren Wirkungskreis dadurch ein, daß sie die Fälle der Hilfsbedürftigkeit und damit die Notwendigkeit eines armenpflegerischen Eingreifens verminderten. Sie sahen nämlich für den Krankheitsfall, den Eintritt der Erwerbsunfähigkeit oder der Altersgrenze Unterstützungs-, Entschädigungs- und Rentenansprüche vor.

aa) Das Reichsgesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883¹⁾ und ein Änderungsgesetz vom 28. Januar 1885²⁾ enthielten u. a. folgende Regelungen:

Der Kreis der Versicherungspflichtigen wurde über die gewerblichen Arbeitnehmer hinaus erstreckt auf die Personen, die gegen Gehalt oder Lohn beschäftigt waren. In § 4 des Krankenversicherungsgesetzes wurde festgelegt, daß für alle Versicherungspflichtigen, die nicht einer organisierten Kranken- oder freien Hilfskasse angehörten,³⁾ die Gemeindekrankenversicherung einzutreten habe. Diese war eine Einrichtung der Gemeinde. In § 15 war sodann bestimmt:

"Für Gemeinden, welche nach den Landesgesetzen den nach Vorschrift dieses Gesetzes versicherungspflichtigen Personen Krankenunterstützung gewähren und dagegen zur Erhebung bestimmter Beiträge berechtigt sind, gilt die landesgesetzlich geregelte Krankenversicherung als Gemeinde-Krankenversicherung im Sinne des Gesetzes, sofern die Unterstützung den Anforderungen dieses Gesetzes genügt und höhere Beiträge als nach demselben zulässig sind, nicht erhoben werden. Eine hiernach etwa erforderliche Erhöhung der Unterstützung, oder Ermäßigung der Beiträge muß spätestens bis zum Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes herbeigeführt werden."

1) RGBl. S. 73

2) RGBl. S. 5

3) vgl. zur Entstehungsgeschichte der Krankenkassen: Seydel, Band V, S. 271 ff.; Krankenkassen waren die Orts-, Betriebs-, Bau-, Knappschafts- und Innungskrankenkassen. Gründerin der Ortskrankenkasse war die Gemeinde.

Diese Reichsgesetze über die Krankenversicherung beeinflussten die bayerische Armengesetzgebung. Unter dem 28. Februar 1884¹⁾ erging ein bayerisches Ausführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz; darin wurde die landesgesetzliche Krankenversicherung des Armengesetzes, Art. 11 und 20, neu geregelt und Art. 21 außer Kraft gesetzt. Art. 11 und 20 des Gesetzes über die öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 sollten nur mehr vorbehaltlich der Reichsgesetze über die Krankenversicherung einschlägig sein. Da diese Reichsgesetze für alle Personen galten, die gegen Lohn oder Gehalt beschäftigt waren, waren Art. 11 und 20 des Gesetzes vom 29. April 1869 kaum mehr praktisch bedeutsam. Unternehmern von bedeutenden industriellen oder gewerblichen Anlagen wurde durch Abschaffung von Art. 21 des Gesetzes vom 29. April 1869 die Möglichkeit genommen, Krankenunterstützungskassen zu gründen und hierfür Beiträge von ihren Arbeitern zu erheben.²⁾ Damit war ein entscheidender Schritt vollzogen, der zur Trennung der Bereiche Krankenversicherung und Armenpflege führte, die nach der heutigen Systematik unabhängig voneinander zu betrachten sind.

bb) Das Reichsunfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884,³⁾ das Reichsgesetz über die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung vom 28. Mai 1885⁴⁾ mit dem bayerischen Ausführungsgesetz vom 3. Dezember 1885⁵⁾ und das Reichsgesetz betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen vom 5. Mai 1886⁶⁾ beeinflussten den armenfürsorgerechtlichen Bereich insoweit, als die Betroffenen

1) GVB1. S. 75

2) Art. 2, Art. 4 des Gesetzes vom 28. Februar 1884

3) RGB1. S. 69

4) RGB1. S. 159

5) GVB1. S. 711

6) RGB1. S. 132

im Falle der Hilfsbedürftigkeit faktisch weithin nicht mehr von den Armengesetzen erfaßt wurden. Ebenso verhielt es sich für den Fall der Hilfsbedürftigkeit aufgrund Alters oder Invalidität. Hier waren das Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889¹⁾ und das hierzu ergangene bayerische Ausführungsgesetz vom 25. April 1890²⁾ einschlägig.

d) Die Novellierung der Armen- und Heimatgesetzgebung

aa) Im November 1887 wurde dem Landtag aufgrund eines Antrags der Kammer der Abgeordneten der Entwurf einer Novelle zum Armengesetz vorgelegt.³⁾ Der Landtag stimmte dem Entwurf ohne Änderung zu, so daß mit dem Gesetz vom 3. Februar 1888⁴⁾ einige Bestimmungen des Gesetzes vom 29. April 1869 über die öffentliche Armen- und Krankenpflege abgeändert wurden. Einschneidende Veränderungen ergaben sich hieraus jedoch nicht. Art. 1 und 3 erweiterten durch Änderung der Art. 5 und 7 des BayArmG die zeitliche Beschränkung der Ersatzpflicht für den Fall des Erwerbs oder der Hinterlassung von Vermögen nach gewährter Unterstützung von fünf auf zehn Jahre. Art. 2 führte durch Einfügen eines Art. 5 a ein vorläufig vollstreckbares Verwaltungsverfahren zugunsten der ersatzsuchenden Armenpflege gegenüber bestimmten unterhaltspflichtigen Verwandten von unterstützten Personen ein. Art. 4 sah eine Erweiterung von Art. 13 in einem Absatz 3 vor, der für den Kostenersatz bei Behandlung und Verpflegung hilfsbedürftiger Personen in einem Gemeinde- oder Distriktskrankenhaus aufsichtlich zu genehmigende und öffentlich bekanntzumachende Tarife einführte. Der Eintritts- und Austrittstag waren zusammen als ein Tag

1) RGBl. S. 97

2) GVBl. S. 171

3) V.d.K. d.A. 1887/88 Beil. Bd. I, S. 726

4) GVBl. 1888, S. 81

zu berechnen. Schließlich erweiterte Art. 5 den Art. 38 um vier Absätze und gestaltete damit im einzelnen die Unterstützung der mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden durch den Distrikt. Die Hälfte dieses Aufwands war den Distriktsgemeinden aus Kreismitteln zu ersetzen.

bb) In §§ 10 und 11 des Gesetzes vom 17. Juni 1896¹⁾ betreffend die Abänderung einiger Bestimmungen der Gesetze über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt und über die öffentliche Armen- und Krankenpflege wurde Art. 13 Absatz 1 und 4 neu gefaßt. In Art. 15 wurde ein weiterer Absatz 3 eingefügt; damit wurden die Voraussetzungen und die Wirkungen der Verpflichtung der Aufenthaltsgemeinde zur endgültigen Armenpflege verändert und die Dauer der Fürsorge von zwei auf vier Wochen erhöht.

cc) Mit Ministerialbekanntmachung vom 30. Juli 1899 wurde der Text des Bayerischen Armengesetzes neu gefaßt und veröffentlicht.²⁾ In der Novelle vom 10. Mai 1902 wurden die Kreisgemeinden stärker gegenüber den anderen mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden herangezogen.³⁾ Die Kreisgemeinde hatte in derartigen Fällen drei Viertel der Kosten für die Unterbringung z.B. von Geisteskranken an die Gemeinde zu ersetzen.

e) Die Anpassung der Heimatgesetzgebung an das Reichsrecht
Die Notwendigkeit einer Anpassung an die Reichsgesetzgebung ergab sich trotz der Tatsache, daß sich Bayern die Heimatgesetzgebung bei seinem Eintritt in das Deutsche Reich als Reservatrecht vorbehalten hatte.

1) GVB1. 1896, S. 297

2) GVB1. 1899, S. 489 ff.

3) GVB1. 1902, S. 185 ff.;
Reger, S. 107

Gemäß Art. 4 RVU unterlagen "der Beaufsichtigung und der Gesetzgebung des Reichs" unter anderem auch "die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimat- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei, in Bayern jedoch mit Ausschluß der Heimat- und Niederlassungsverhältnisse einschließlich des Verehelichungswesens."¹⁾ Damit hatten auch der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 wegen der gegenseitigen Übernahme der Ausgewiesenen und Heimatlosen sowie die Eisenacher Übereinkunft vom 11. Juli 1853 für das Verhältnis Bayerns zu den übrigen Bundesstaaten weiterhin Geltung.

aa) Gleichwohl wirkte die Neugestaltung der deutschen Verhältnisse notwendigerweise mehrfach auch auf einzelne Bestimmungen dieser Gesetzgebung zurück.²⁾ Gemäß Art. 3 RVU bestand für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaat als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zum Erwerb von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse der sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen war, ohne daß jedoch dadurch die Bestimmungen berührt wurden, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband betrafen.

bb) Durch das Reichsgesetz betreffend die Einführung norddeutscher Gesetze in Bayern vom 22. April 1871 traten mit Wirkung vom 13. Mai 1871 das Gesetz über das

1) Seydel, Verfassungsrecht, S. 58;
Pöll, S. 21;

2) Bl. f. admin. Praxis XXVII, S. 129 ff.

Paßwesen vom 12. Oktober 1867, das Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867, das Gesetz betreffend die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstandes von Bundesangehörigen im Ausland vom 4. Mai 1870 und das Gesetz über den Erwerb und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 in Kraft.¹⁾ Die Folge davon war, daß die bislang aufgrund des Bayerischen Heimatgesetzes vollzogene Unterscheidung zwischen Inländern, d.h. Bayern, und Ausländern, d.h. Nichtbayern, aufzugeben war. Als Ausländer galt nur mehr der Nichtdeutsche, d.h. derjenige, der weder Bayer noch Angehöriger eines anderen deutschen Bundesstaates war. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit war somit nicht mehr durch Vermittlung der Gemeindeangehörigkeit möglich.²⁾ Die Staatsangehörigkeit war damit völlig losgelöst von der Frage des Heimaterwerbs zu beurteilen.

cc) Die nach der bayerischen Armengesetzgebung bestehende Verknüpfung mit dem Heimatprinzip war trotz Vorbehalts in der Verfassung nicht mehr in sich schlüssig. Auf der einen Seite erstreckte sich nach Art. 10 Heimatgesetz die Unterstützungspflicht der Gemeinde zunächst auf die in ihr "heimatberechtigten hilfsbedürftigen Personen", auf der anderen Seite waren die Begriffe der Gemeindezugehörigkeit und des Heimaterwerbs in einer bestimmten Gemeinde mit der Einführung dieser Reichsgesetze überholt.

dd) Die Auswirkungen der Reichsgesetzgebung hatten schließlich dazu geführt, daß das Bayerische Gesetz über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt mit Gesetzen vom 23. Februar 1872, vom 21. April 1884, vom 17. März 1892 und vom

1) Riedel-Müller, Heimatgesetz, S. 54 ff.

2) Art. 9 Heimatgesetz vom 25. April 1868

17. Juni 1896 geändert wurde.¹⁾ Im Zusammenhang mit dem Bayerischen Armengesetz ist insbesondere die letzte Gesetzesänderung bedeutsam.

Durch Änderungen der Art. 6, 7, 11 und 30 wurde der Heimerwerb im bisherigen Rahmen der Vorschriften erleichtert. Art. 13 Abs. 4 wurde umgestaltet. Das Recht der Aufenthaltsgemeinde, von der Heimatgemeinde für Hilfeleistungen an gemeindefremde Personen Ersatz zu fordern, wurde hierin erheblich eingeschränkt. Ferner wurde eine neue Bestimmung als Art. 7 a in das Gesetz aufgenommen. Danach bestand für den Fiskus und die bisherige Heimatgemeinde die Möglichkeit, die Verleihung des Heimatrechts in der Aufenthaltsgemeinde für den Anspruchsberechtigten zu beantragen.

Damit stellt sich mit Ende des 19. Jahrhunderts eine Armenpflegegesetzgebung dar, die mit den politischen Verhältnissen nicht mehr Schritt halten konnte. Das Erfordernis einer reichseinheitlichen Handhabung dieses gesetzgeberischen Bereichs zeichnete sich daher immer mehr ab.

1) GVB1. 1872, S. 213 ff.;

GVB1. 1884, S. 123 ff.;

GVB1. 1892, S. 51 ff.;

GVB1. 1896, S. 297

4. Der Anschluß Bayerns an die Reichsgesetzgebung

a) Die Nachteile des geltenden Heimatprinzips im Armenpfleregerecht

Nach dem bisher geltenden Recht war die Heimatgemeinde der hauptsächliche Träger der öffentlichen Armenlast in Bayern. Damit waren die Heimatgemeinden verpflichtet, auch für solche Personen zu sorgen, die sich fern von ihnen aufhielten und keinen Bezug zu ihnen besaßen. Bayerische Bürger, die in andere Bundesstaaten ausgewandert waren, konnten dort keinen "Unterstützungswohnsitz" erlangen, weil sich das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870¹⁾ nicht auf diesen Personenkreis erstreckte. Im Falle ihrer Verarmung mußten sie daher von ihrer früheren Heimatgemeinde wieder übernommen werden. Die Verhandlungen, die sich bei einer derartigen Übernahme ergaben, gestalteten sich aufgrund der schwierigen Rechtslage als sehr langwierig und unergiebig.²⁾ Nicht nur im Verhältnis zu anderen Bundesstaaten, sondern auch innerhalb Bayerns zeigten sich infolge der Landflucht der jungen Bevölkerung die Nachteile des Heimatprinzips. Der rechtliche Bezug hatte mit der tatsächlichen Heimat nichts mehr gemein; bei der ursprünglichen Verknüpfung des Armenpfleregerechts mit dem Heimatprinzip war der Gesetzgeber von einer Identität zwischen rechtlicher und tatsächlicher Heimat ausgegangen, was nunmehr in einer Vielzahl von Fällen nicht mehr zutraf.

1) RGBl. S. 360

2) Maßgebend waren der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 und die Eisenacher Übereinkunft vom 11. Juli 1853; vgl. Riß, S. 7

Die größeren Städte, vor allem die Orte mit Industrie, zogen viele Leute vom Land an, an das sie im Falle ihrer Bedürftigkeit wieder verwiesen wurden. Darunter hatten viele, insbesondere kleine Landgemeinden finanziell außerordentlich zu leiden. Diese Kluft zwischen Wohn- und Heimatort blieb auch trotz der mannigfaltigen Gesetzesänderungen erhalten, die seit Erlass der Sozialgesetze immer mehr eine Annäherung an die Reichsgesetzgebung brachten.

b) Der Gesamtbeschluß des Landtags vom 23. Juli 1908

Den immer wieder auftauchenden Klagen, Wünschen und Petitionen von Abgeordneten, die mit derartigen Fällen befaßt waren, wurde schließlich in dem Gesamtbeschluß des Landtags vom 23. Juli 1908 Rechnung getragen.¹⁾

In diesem Beschluß wurde die königliche Staatsregierung beauftragt, für eine Neugestaltung des bayerischen Armenwesens statistische Erhebungen durchzuführen. Ferner sollte von der Staatsregierung eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet werden, die folgende Punkte zu berücksichtigen hatte:

- "1. Festsetzung eines möglichst geringen Zeitraums, innerhalb dessen die Unterstützungsberechtigung durch ununterbrochene und freiwillige Abwesenheit von einer Gemeinde zu Verlust geht;
2. Festsetzung einer gleich kurzen Frist für die Erwerbung der Unterstützungsberechtigung in der Aufenthaltsgemeinde;
3. Tunlichste Herabsetzung der Altersgrenze für die Möglichkeit des Erwerbs bzw. des Verlustes der Unterstützungsberechtigung;

1) Landtagsverh. 1908, Beil. Bd. IV, S. 330

4. Schaffung eines oder mehrerer größerer Armenverbände, etwa für folgende Fälle:
 - a) für die Unterstützung solcher Personen und deren Angehörigen, bei welchen Wohnort und Arbeitsstätte getrennt sind (wobei die Arbeitsgemeinden heranzuziehen sind zu besonderen Leistungen zu dem betreffend grösseren Verbands);
 - b) für die Unterstützung solcher Personen und deren Angehörigen, welche in keiner Gemeinde die Unterstützungsberechtigung besitzen ("Heimatlose, Wanderarme");
 - c) für die Kosten der Anstaltsbehandlung von Geisteskranken, Kretinen, Taubstummen u.dgl. (wobei die Errichtung gesonderter Abteilungen für verbrecherische Geisteskranke in Aussicht zu nehmen ist);
5. Vermehrter Schutz der gemeindlichen Armenpflege gegen ungebührliche Beanspruchung durch Arbeitsscheue, sogenannte "unverschämte Arme", Landstreicher u. dgl." 1)

Das mit den Erhebungen beauftragte Statistische Amt stellte als wesentliches Ergebnis seiner Überprüfungen fest, daß mehr als ein Drittel der in Bayern geborenen Bevölkerung ihren Geburtsort verlassen und sich meist in größeren Gemeinden niedergelassen hätte. Jährlich seien über 100.000 Personen mehr ab- als zugewandert; 1.100 Gemeinden müßten mehr als 50 % ihres Steuersolls zur Armenkasse abführen. Die Belastung der Staatskasse für Heimatlose und Nichtbayern und für die Personen, die schon seit Generationen ins Reich abgewandert waren, sei immer mehr angestiegen.²⁾

c) Denkschrift zur Änderung der bayerischen Heimat- und Armengesetzgebung

Im Vollzug des Landtagsbeschlusses vom 23. Juli 1908 veröffentlichte die Staatsregierung eine Denkschrift über die Abänderung der bayerischen Heimat- und Armen-

1) Landtagsverh. 1908, Beil. IV., S. 330 f.

2) Beiträge zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 83, S. 94

gesetzgebung, die zusammen mit einem Gesetzesentwurf des Königlichen Staatsministeriums des Innern dem Landtag am 14. März 1912 mitgeteilt wurde.¹⁾ Der Veröffentlichung war die Einvernahme aller acht Kreisregierungen, der Bezirksämter und Städte vorausgegangen. Der einzige Gesetzesartikel lautete:

"Die Königliche Staatsregierung ist ermächtigt, beim Bundesrate die Einführung des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz im Königreiche Bayern zu beantragen."

aa) Als Ziele für die notwendigen Reformen wurden genannt:

- Die Verknüpfung der armenrechtlichen Zugehörigkeit mit dem letzten Aufenthaltsort;
- eine erweiterte Heranziehung größerer Verbände bei der Verteilung der Kostenlast, dafür ein Verzicht kleinerer Gemeinden auf eine Unterstützung durch die Verbände;
- die Schaffung leistungsfähiger Träger der Armenlast auf unterster Ebene und
- die Verbesserung der Technik der Armenfürsorge.²⁾

bb) Für die Einführung des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz wurden mehrere Gründe vorgebracht: Die anzustrebende Rechtseinheit beim Heimat- und Armenrecht bewirke, daß Bayern gegenüber den übrigen deutschen Staaten nicht mehr als Ausland gelte und somit nicht mehr auf einzelne veraltete Staatsverträge angewiesen sei. Der Unterstützungswohnsitz sei die notwendige Folge der Freizügigkeit; je mehr die Bevölkerung innerhalb der Bundesstaaten wechsele, desto größer sei das Interesse der einzelnen Staaten an einer gleich-

1) V.d.K. d.A. 1912, Beil. Bd. I, S. 449 ff., Denkschrift - D - S. 459 ff.

2) V.d.K. d.A. 1912, Beil. Bd. I - D - S. 466; Pöll, S. 35; Woeber, S. 5

mäßigen Regelung der Armenverhältnisse. Der im Unterstützungswohnsitz enthaltene Grundsatz, wonach die Armenunterstützung die Kehrseite des wirtschaftlichen Erwerbs bilde, werde nicht nur von Gemeinde zu Gemeinde, sondern auch von Staat zu Staat verwirklicht; dadurch ließen sich die langwierigen Übernahmeverhandlungen mit den übrigen deutschen Staaten und die Härten vermeiden, die nicht selten bei der Heimschaffung bayesischer Staatsangehöriger aufträten. Das Heimatrecht ermögliche keine befriedigende Lösung, weil es keinen Tatbestand der "heimatlöschenden Verjährung" enthalte und die Heimatgemeinde mit der Unterstützungspflicht für außerhalb Bayerns lebende Bayern über Jahre hinweg belastet sei. Demgegenüber werde durch den Unterstützungswohnsitz der tatsächlichen Bevölkerungswanderung am besten Rechnung getragen und die Befreiung der Gemeinden von der armenrechtlichen Zugehörigkeit Abgewandter am umfassendsten erreicht. Eine finanzielle Benachteiligung Bayerns sei nicht zu erwarten, weil sich mehr Bayern im übrigen Reichsgebiet aufhielten als übrige Reichsangehörige in Bayern. Heimatstreitigkeiten entfielen in Zukunft.

Der Unterstützungswohnsitz und seine erlöschende Verjährung seien leicht zu ermitteln. Der Unterstützungswohnsitz werde auch von Anhängern des Heimatprinzips als letztes Ziel zugestanden. Im Interesse einer ruhigen Rechtsentwicklung sei eine sofortige Übernahme tunlich, zumal dadurch Bayern bei einer Änderung dieses Gesetzes Einfluß nehmen könnte. Die sich aus dem Unterstützungswohnsitz ergebenden Mängel ließen sich durch entsprechende Vollzugs- und Kontrollmaßregeln wesentlich einschränken.¹⁾

1) Pöll, S. 36

cc) Gegen eine Einführung des UWG wurde geltend gemacht: Das "ideale Volksempfinden" hänge an der Heimat; das Aufenthaltsrecht werde eingeschränkt, die Niederlassungsfreiheit werde durch Verhinderung des Zuzugs und die Abschiebung neuer Ansiedler beschränkt. Die Familienbande würden durch den frühen Eintritt der Armenmündigkeit gelockert; weitere Änderungen des UWG ständen bevor; die öffentliche Armenfürsorgepflicht sei im UWG eingeschränkt. Die Städte würden zu sehr belastet, und ein bayerisches Reservatrecht würde aufgegeben.¹⁾

dd) Nach gründlicher Prüfung des Materials gingen die beiden Kammern des Landtags auf den Vorschlag der Staatsregierung ein; die Kammer der Abgeordneten stimmte am 6. September 1912, die Kammer der Reichsräte am 26. Oktober 1912 dem Vorschlag der Staatsregierung zu.²⁾

Mit Gesetz vom 26. Oktober 1912³⁾ wurde die Staatsregierung ermächtigt, beim Bundesrat die Einführung des UWG im Königreich Bayern zu beantragen. Damit übte Bayern sein Reservatrecht nicht mehr aus. Zugleich lag die gemäß Art. 78 Abs. 2 RVU erforderliche Zustimmung Bayerns zur Einführung eines Reichsgesetzes vor.

d) Die Einführung des UWG in Bayern

Nachdem der Antrag auf Einführung des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz in Bayern gestellt war, erging nach übereinstimmenden Beschlüssen des Bundesrats

1) V.d.K. d.A. 1912, Beil. Bd. II, S. 940

2) V.d.K. d.A. 1912, Beil. Bd. II, S. 331 ff.;
V.d.K. d.RR. 1912: Verh. - Ber. v. 12. Oktober,
S. 416, 423

3) GVB1. 1912, S. 1083

und des Reichstages das Reichsgesetz vom 30. Juni 1913.¹⁾ Damit wurde das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz von dem Tag an auf Bayern erstreckt, den der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats durch Verordnung festzusetzen hatte.²⁾ Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wurde deshalb offen gelassen, weil zunächst noch ein bayerisches Ausführungsgesetz verabschiedet werden mußte. Der Entwurf dieses Gesetzes ging dem Landtag mit Schreiben des Königlichen Staatsministeriums des Innern vom 25. März 1914 zu.³⁾ Die bayerische Staatsregierung nannte dieses Gesetz abweichend von allen anderen Bundesstaaten "Bayerisches Armengesetz." Die Kammer der Abgeordneten stimmte dem Gesetzesentwurf nach dreitägiger Beratung in den Sitzungen vom 21., 22. und 23. Juli 1914 zu; die Kammer der Reichsräte nahm in der Sitzung vom 1. August 1914 - dies war auch der Tag der Mobilmachung der Deutschen Armee - den Gesetzesentwurf an.⁴⁾ Das Bayerische Armengesetz wurde am 21. August 1914 erlassen und am 31. August 1914 verkündet.⁵⁾

Durch Kaiserliche Verordnung vom 4. April 1915 wurde bestimmt:

"Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 (RGBl. Seite 381) tritt im Königreich Bayern mit dem 1. Januar 1916 in Kraft.⁶⁾

1) RGBl. 1913, S. 495

2) § 3 d.G.v. 30. Juni 1913

3) V.d.K. d.A. 1913/14 Beil. Bd. V, S. 671

4) Sten. Ber. 1914 Bd. XII, S. 6 - 117;
V.d.K. d. RR. 1914, Sten. Ber. 1914 Bd. II, S. 440 ff.

5) GVB1. 1914, S. 551

6) RGBl. 1915, S. 221;
Uschold, S. 229

Am gleichen Tag erlangte das Bayerische Armengesetz nebst den hierzu ergangenen Vollzugsanweisungen Wirksamkeit.¹⁾ Ab dem 1. Januar 1916 war somit in Bayern auf dem Gebiet des Armenwesens eine völlig neue Rechtslage maßgebend, die von dem seit drei Jahrhunderten geltenden - ab 1816 gesetzlich normierten - Grundsatz des Heimatprinzips Abstand nahm.²⁾

1) GVBl. 1915, S. 613 ff.;
Uschold, S. 232 ff.

2) Schmid, S. 5 ff.;
Feuchtwanger, Bayerns Eintritt in das Reichsarmenrecht,
S. 25 ff.

5. Die Rechtslage auf dem Gebiet des Armenrechts ab 1916
bis zur Weimarer Republik

Formelle Grundlage des bayerischen Armenwesens waren nunmehr das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 in der Fassung vom 30. Mai 1908¹⁾ und das Bayerische Armengesetz vom 21. August 1914.

Mit dem Anschluß an die Reichsgesetzgebung in diesem Bereich endete in Bayern ein mühevolleres, über mehr als drei Jahrhunderte andauerndes Ringen, an dessen Ende nunmehr ein Gesetzeswerk stand, das rückblickend in sich schlüssig und als weiterführende Arbeitsgrundlage geeignet erscheint. Das Problembewußtsein des Gesetzgebers wurde infolge der geänderten politischen Situation sensibler: Der Arme wurde zu dieser Zeit nicht mehr nur als Gefährdungsfaktor der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingestuft, wenngleich eine Wertschätzung des einzelnen, wie sie heute nach dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung geläufig ist, noch nicht in vollem Maß sichtbar war. Immerhin wurden Ansatzpunkte erkennbar, die für den heutigen Gesetzgeber unentbehrliche Grundlagen darstellten.

a) Die Bedeutung des UWG für das Bayerische Armengesetz von 1914 und die bayerische Heimatgesetzgebung

Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz stellte keine umfassende Regelung der öffentlichen Armenpflege dar, sondern überließ die folgenden regelungsfähigen und -bedürftigen Punkte der Landesgesetzgebung:

1) RGBL. 1908, S. 381

- Art und Maß der öffentlichen Unterstützung, die im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewähren waren (§ 8);
- Zusammensetzung und Einrichtung der Träger der öffentlichen Armenpflege (§ 8);
- Beschaffung der erforderlichen Mittel sowie Voraussetzungen der Gewährung von Beihilfen an die Träger der öffentlichen Armenpflege (§ 8);
- die für Erstattungsforderungen maßgeblichen Tarife (§ 30);
- die endgültige Unterstützungspflicht gegenüber den hilfsbedürftigen Deutschen ohne Unterstützungswohnsitz, die aus dem Auslande zu übernehmen waren (§ 33) sowie gegenüber Ausländern (§ 60);
- Zuständigkeit und Verfahren in Streitsachen von Parteien, die demselben Bundesstaat angehörten, und für die das Reichsgesetz keine Bestimmungen getroffen hatte (§§ 37 - 40, 52).¹⁾

Demnach bestand die Armengesetzgebung in den deutschen Staaten, die zum Gebiet des Unterstützungswohnsitzgesetzes zählten, nicht bloß aus dem Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz, sondern auch aus einem Landesgesetz, das meist als Ausführungsgesetz bezeichnet wurde, tatsächlich aber eher ein Ergänzungsgesetz zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz darstellte.

Durch die Einführung des UWG wurde eine Änderung der bayerischen Heimatgesetzgebung unumgänglich. Art. 1 - 36 und Art. 47 des Heimatgesetzes traten ganz außer Kraft, lediglich Titel III Art. 37 - 46 des Heimatgesetzes, die sich mit dem Aufenthalt befaßten, blieben unverändert.²⁾

1) RiB, S. 8 f.;
Uschold, S.23 ff., 14 ff.;
Rieker, S. 3 ff.;
Pöll, S. 46

2) Art. 90 BayAG

Durch Art. 91 des BayAG wurde die Staatsregierung ermächtigt, den Titel III des Heimatgesetzes mit der Überschrift "Aufenthaltsgesetz" bekanntzumachen. Dies geschah mit Ministerieller Bekanntmachung vom 19. Juli 1915.¹⁾ Das bisherige Bayerische Gesetz über die öffentliche Armen- und Krankenpflege wurde ganz aufgehoben und die Materie neu geregelt.²⁾

b) Unterschied zwischen alter und neuer Armengesetzgebung

Im materiellen Gehalt bestand der Hauptunterschied zwischen alter und neuer Armengesetzgebung in der Aufgabe des Heimatprinzips zugunsten des neu eingeführten Begriffs des "Unterstützungswohnsitzes."³⁾ Bis zu diesem Zeitpunkt war davon auszugehen, daß jeder bayerische Staatsangehörige in einer Gemeinde des Königreichs seine Heimat hatte; d.h. er durfte aus der Gemeinde, in der er heimatberechtigt war, nicht ausgewiesen werden, und seine Gemeinde mußte ihn im Falle der Not und Armut unterstützen.

aa) "Unterstützungswohnsitz" bedeutete dagegen, daß jeder Deutsche für den Fall der Hilfsbedürftigkeit dort und von derjenigen Gebietskörperschaft unterstützt werden sollte, in der er sich zuletzt ein Jahr lang ununterbrochen aufgehalten hatte. Anstelle der Heimatgemeinde trat somit die Aufenthaltsgemeinde als örtlich zuständiger Leistungsträger.⁴⁾ Die Wahl des Aufenthaltsortes konnte der einzelne frei bestimmen. Dies ergab sich konkludent aus § 12 Abs. 1 UWG, wo ausdrücklich bestimmt war, daß der Lauf der Jahresfrist erst mit dem Tag begann, an dem der Aufenthalt in einem Gefängnis oder Zuchthaus, in einer Irrenanstalt oder in einer Garnison zur Erfül-

1) GVBl. 1915, S. 589;
Pöll, S. 575;
Rieker, S. 6

2) Art. 89 BayAG

3) Graeffner/Sinn, S. 49 ff.

4) § 9, § 10 Abs. 1 UWG

lung der gesetzlichen Militärpflicht endete. Gleichmaßen konnte durch den freiwilligen Eintritt in eine Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt kein Aufenthalt begründet werden.¹⁾

Die Anstellung oder Versetzung eines Geistlichen, Lehrers, öffentlichen oder Privatbeamten sowie einer nicht bloß zur Erfüllung seiner Militärpflicht im Heer oder in der Marine dienenden Militärperson galten "nicht als ein die freie Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausschließender Umstand"; d.h. solche Personen konnten an ihren Dienstorten gem. § 9 UWG keinen Unterstützungswohnsitz erwerben.²⁾

Der Unterstützungswohnsitz ging bei Erwerb eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes sowie ununterbrochener einjähriger Abwesenheit von der Gemeinde des bisherigen Unterstützungswohnsitzes verloren, vorausgesetzt, der Betreffende war armenmündig.³⁾ Damit waren Aufenthaltsgemeinde und Unterstützungsgemeinde in der Regel identisch. Die Mißstände, die sich aufgrund des Heimatprinzips ergeben hatten, waren damit behoben.

bb) Bei Studenten galt nach der Rechtsprechung des Bundesamtes für das Heimatwesen die Universitätsstadt als Aufenthaltsort, auch wenn die Ferien regelmäßig zu Hause verbracht wurden.⁴⁾

1) § 11 UWG

2) § 26 UWG

3) §§ 22 - 24 UWG

4) Rieker, S. 8;

§§ 37-52 UWG;
Pöll, S. 342 ff.;

das Bundesamt für das Heimatwesen war als Spruchkörper dann zuständig, wenn einer der streitenden Armenverbände einem anderen Bundesstaat angehörte; vgl. Art. 72 BayAG; Woeber, S. 112

cc) Kinder besaßen bis zum 16. Lebensjahr den Unterstützungswohnsitz der Eltern; uneheliche den ihrer Mutter. Vom 16. Lebensjahr an galten sie als armenmündig; d.h. sie konnten selbständig ihren Unterstützungswohnsitz durch einjährigen ununterbrochenen Aufenthalt an einem Ort erwerben.¹⁾

dd) Ehefrauen besaßen zum Zeitpunkt der Eheschließung den Unterstützungswohnsitz des Ehemannes. Witwen und rechtskräftig geschiedene Ehefrauen behielten den Unterstützungswohnsitz, den sie im Zeitpunkt der Auflösung der Ehe hatten.²⁾

c) Die Organisation der gemeindlichen Armenpflege

Zur Trägerschaft der öffentlichen Armenpflege bestimmte § 2 UWG, daß die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Deutscher durch die Ortsarmenverbände und Landarmenverbände ausgeübt werde.

aa) Das neue Armengesetz regelte in Art. 16, daß jede Gemeinde einen "Ortsarmenverband" zu bilden habe. Damit wurde ein neuer Begriff eingeführt, der allerdings nicht unabhängig von der kommunalen Gebietskörperschaft galt. Zur Unterstützung eines hilfsbedürftigen Deutschen war derjenige Ortsarmenverband zuständig, innerhalb dessen der Hilfesuchende seinen Unterstützungswohnsitz besaß. Zur Bildung des Ortsarmenverbandes bedurfte es keiner besonderen Verwaltungshandlung, wie sich aus der hierzu ergangenen Vollzugswanweisung ergab.³⁾ Politische Gemeinde und Ortsarmenverband waren identisch. Der Ortsarmenverband bildete keine von der Gebietskörperschaft

1) §§ 18, 21 UWG

2) §§ 15, 16 UWG

3) § 19 UWG;
Uschold, S. 247

"Gemeinde" unterschiedliche Rechtsperson, sondern bestand vielmehr aus der Gemeinde selbst in Ausübung ihrer armenpflegerischen Tätigkeit.

bb) Der Ortsarmenverband war nur dann nicht mit der Gemeinde identisch, wenn sich mehrere Gemeinden desselben Regierungsbezirkes zu einem gemeinsamen Ortsarmenverband, dem sogenannten "Gesamtarmenverband" zusammenschlossen bzw. von der Kreisregierung zwangsweise zusammengeschlossen wurden.¹⁾

Sinn und Zweck dieser Bestimmungen lagen darin, leistungsschwache kleine Gemeinden zu stärken. Diese Art der kommunalen Zusammenarbeit war auch der früheren Gesetzgebung nicht fremd.²⁾ Auch die Gesamtarmenverbände waren öffentliche Körperschaften mit dem Recht zur Selbstverwaltung nach Maßgabe der Gesetze.

Organ des Gesamtarmenverbandes war der Gesamtarmenrat. Die Zusammensetzung des Gesamtarmenrats war durch eine zwingend vorgeschriebene Satzung des Gesamtarmenverbandes zu regeln,³⁾ wobei meist die Bürgermeister, die Pfarrer, der Bezirksarzt und Beigeordnete der zu Gesamtverbänden zusammengeschlossenen Gemeinden in Betracht kamen.⁴⁾

cc) Die Frage der Organkompetenz innerhalb des Verbandes war wie folgt geregelt: Nach Art. 21 des neuen BayAG bestand in jeder Gemeinde, die einen Ortsarmenverband bildete (dies war die Regel), ein Armenrat, der das Organ des Ortsarmenverbandes darstellte. Dieser hatte über Gewährung, Dauer, Art und Umfang der Unterstützung zu beschließen und die Verabreichung zu regeln. Daneben war

1) Art. 18 - 20 BayAG;
Pöll, S. 463 ff.

2) Art. 18 II BayArmG von 1869

3) Art. 42 - 46 BayAG;
Pöll, S. 503

4) Art. 49, 52 BayAG;
§ 41 Vollzugsanweisung

er für die Leitung und Aufsicht der gemeindlichen Armenhäuser und derjenigen Anstalten zuständig, die aus Mitteln des Ortsarmenverbandes unterhalten wurden.¹⁾ Der Armenrat des neuen BayAG löste mithin den "Armenpflegschaftsrath:" des BayArmG von 1869 begrifflich ab. Seine Stellung zur Gemeindeverwaltung war mit der des Armenpflegschaftsrates identisch. Er war weiterhin der Vertreter des Ortsarmenverbandes in allen Angelegenheiten der öffentlichen Armenpflege und somit gegenüber der Gemeindeverwaltung selbständig.

Unabhängig davon wurde der Gemeindeverwaltung vom Gesetzgeber in einigen Fällen auch in Armensachen eine ausschließliche oder mitwirkende Zuständigkeit eingeräumt, so z.B. bei der Ernennung von Gemeindebediensteten für die Armenpflege und ihre Anstalten, bei Vorhaben, deren Kosten nicht aus den laufenden Einnahmen der Armenkasse gedeckt werden konnten sowie bei der Erhebung von Abgaben für Armenzwecke und beim Mehrbedarf des Ortsarmenverbandes.²⁾

Die Zusammensetzung des Armenrates unterschied sich von der bisherigen Gesetzgebung nur unwesentlich. Er war in Gemeinden mit städtischer Verfassung zusammengesetzt aus den Bürgermeistern, aus abgeordneten Mitgliedern - diese wurden aus dem Kreise des Magistrats und der Gemeindebevollmächtigten bestellt - aus Pfarrern, dem Rabbiner, dem Bezirksarzt und einer Anzahl gewählter Mitglieder. In den übrigen Gemeinden umfaßte der Armenrat den Bürgermeister, den "Beigeordneten" und von der Gemeindeverwaltung abgeordnete Mitglieder.

1) Art. 32 BayAG

2) Art. 28 II, III, 38, 39, 34 III, 35 I Ziff. 4 und II BayAG

Während nach dem BayArmG von 1869 dem "Armenpflegschaftsrath" sämtliche Pfarrvorstände der Gemeinde angehörten, waren sie in dem neuen Armenrat unter Umständen nicht alle vertreten. Mitglieder des Armenrats konnten nach der neuen Gesetzgebung höchstens drei protestantische und drei katholische Pfarrer sein (der Sprachgebrauch der neuen Gesetzgebung sah von der Bezeichnung "Pfarrvorstand" ab). Dabei war die Größe der Pfarrei entscheidend. Die übrigen Pfarrer waren zu beratender Teilnahme berechtigt.¹⁾ Daneben stand ihnen eine Funktion im Bezirkspflegeausschuß zu, der in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern für jeden Armenbezirk zu bilden war.²⁾ Außerdem sollten auch Vertreter der in der Gemeinde bestehenden privaten Wohltätigkeitseinrichtungen im Gegensatz zur bisherigen Regelung als gewählte Mitglieder dem Armenrat angehören.³⁾

Der Vorstand des Armenrates wurde entsprechend den bisherigen Regelungen bestimmt: In Gemeinden mit städtischer Verfassung wurde der erste Bürgermeister bzw. der Bürgermeister zum Vorstand erklärt, in anderen Gemeinden der Pfarrer bzw. von mehreren Pfarrern derjenige, dessen Pfarrei die meisten Angehörigen des jeweiligen Bekenntnisses in der Pfarrei umfaßte. Die Stellvertreter des Vorstandes wurden vom Armenrat aus seiner Mitte gewählt.⁴⁾ Die Bildung des Armenrates erfolgte im Anschluß an die ordentliche Gemeindewahl.⁵⁾

1) Art. 22 BayAG

2) Art. 27 BayAG

3) Art. 22 IV BayAG

4) Art. 24 I, II BayAG

5) Art. 26 BayAG;

Pöll, S. 475;

drei Wahlperioden waren denkbar:

eine sechsjährige für rechtsrheinische Gemeinden mit Landgemeindeverfassung, Art. 176 Abs. 1 GemO;

eine fünfjährige für die Gemeinden der Pfalz, Art. 105 pfälz. GemO;

eine dreijährige in Gemeinden mit städtischer Verfassung, Art. 176 Abs. 1 GemO

Die Mitglieder des Armenrates wurden wie bisher in den Gemeinden mit städtischer Verfassung von den Magistratsmitgliedern und Gemeindebevollmächtigten gewählt, in den anderen Gemeinden von der Gemeindeverwaltung.¹⁾

dd) Die wichtigste Neuerung stellte die gesetzlich festgelegte Mitwirkungsmöglichkeit der Frauen dar. Nach Art. 26 BayAG waren alle volljährigen Einwohner beiderlei Geschlechts wählbar, die mit Steuer veranlagt wurden. Bei verheirateten Frauen genügte es, wenn der Ehemann Steuern entrichtete, und bei ledigen Frauen wurde auf die Veranlagung eines Elternteils abgestellt.²⁾ Eine zwingende Beteiligung der Frauen im Armenrat war in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern vorgesehen, soweit sich Frauen zum Eintritt in den Armenrat bereit erklärten.³⁾ Ihre Wahl zum Armenrat konnten sie im Gegensatz zu ihren männlichen Bewerbern ohne weiteres ablehnen, bzw. sie konnten nach der angenommenen Wahl jederzeit ausscheiden. Zum Eintritt in den Armenrat bedurften die Ehefrauen der Zustimmung ihres Mannes.

ee) Die mit dem BayArmG von 1869 eingeführte Einrichtung des "Bezirkspflegers" wurde auch in der neuen Gesetzgebung beibehalten: Der Armenrat konnte aus den wählbaren Einwohnern geeignete Personen in die Funktion des "Armenpflegers" berufen. Zu diesem Zwecke konnte er die Gemeinden in Armenbezirke einteilen; in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern war er dazu verpflichtet. In größeren Gemeinden konnte der Armenrat auch für jeden Armenbezirk einen "Bezirkspflegeausschuß" bilden, der sich aus einem

1) Art. 25 BayAG

2) Art. 26 I BayAG;
Woerber, S. 74;
Pöll, S. 477 f.

3) Art. 22 IV BayAG;
Woerber, S. 69

Mitglied des Armenrates als Vorsitzenden und mehreren Mitgliedern zusammensetzte, die aus dem Kreise der Armenpfleger zu wählen waren; darunter sollten sich auch Frauen befinden.

Die Pfarrer und Pfarreien des Armenbezirks und der Armenarzt zählten zu den Mitgliedern des Bezirkspflegeausschusses, auch wenn sie nicht in dem Armenbezirk wohnten. Gemeinden ab 30.000 Einwohnern mußten Bezirkspflegeausschüsse bilden. Die Armenpfleger und Bezirkspflegeausschüsse wirkten als Vollzugsorgane des Armenrates unter seiner Leitung bei der Armenpflege mit. Näheres war in einer Satzung zu regeln.¹⁾ Daneben konnten Gemeindebedienstete von der Gemeindeverwaltung nach Einvernahme des Armenrates für die Armenpflege und ihre Anstalten angestellt werden, so z.B. Armenärzte und berufsmäßige Armenpfleger.²⁾

d) Die Distriktsarmenpflege

Auch der Aufgabenbereich der Distriktsarmenpflege war in dem neuen Armengesetz geregelt. Er beschränkte sich im wesentlichen auf die Unterhaltung und Errichtung von Krankenhäusern, Anstalten und Armenhäusern.³⁾

Die Distriktsarmenpflege wurde von der Distriktsgemeinde durch die Organe "Distriktsrat" und Distriktsratsausschuß" ausgeübt. An deren Beratung und Beschlußfassung hatten wie bisher die Bezirksärzte und zwei vom Distriktsausschuß gewählte Pfarrer des Distrikts teilzunehmen.⁴⁾

1) Art. 27 BayAG;
Woerber, S. 75;
Pöll, S. 479 f.

2) Art. 28 II BayAG;
Pöll, S. 481

3) Art. 65 BayAG;
§ 52 Vollzugsanweisung

4) Art. 68 BayAG

e) Die Kreisarmenpflege

aa) Der Landarmenverband war mit der Kreisgemeinde identisch und wurde von selbst ins Leben gerufen.¹⁾ Danach bestanden ebensoviele Landarmenverbände, wie Kreisgemeinden vorhanden waren. Große Ortsarmenverbände, wie z.B. München, konnten durch königliche EntschlieÙung zu einem Landarmenverband erklärt werden.²⁾

bb) Den Landarmenverbänden war die Unterstützung der "Landarmen" als Aufgabe zugewiesen. Als "Landarmer" galt derjenige, der nicht vom Ortsarmenverband zu unterstützen war, d.h. Personen, die durch einjährige ununterbrochene Abwesenheit ihren bisherigen Unterstützungswohnsitz verloren und während dieser Zeit keinen neuen Unterstützungswohnsitz erworben hatten, weil sie sich an keinem Ort ein Jahr ununterbrochen aufgehalten hatten. Ferner oblag den Landarmenverbänden die Unterstützung von Personen, deren Unterstützungswohnsitz nicht zu ermitteln war.³⁾

Neben der reichsgesetzlich bestehenden Verpflichtung zur Unterstützung der Landarmen wurden den Landarmenverbänden durch die Landesgesetzgebung zwei weitere Aufgabenbereiche zugewiesen:

- Die Fürsorge für hilfsbedürftige, geistig und körperlich behinderte Menschen, soweit sie in einer Anstalt untergebracht werden mußten, und die Erziehung und Ausbildung geistig und körperlich behinderter Kinder, soweit sie bildungsfähig waren und in einer Anstalt untergebracht werden mußten.
- Die finanzielle Unterstützung überbelasteter Ortsarmenverbände.

1) Art. 47 BayAG;
§ 37 Vollzugsanweisung

2) Art. 48 BayAG;
Pöll, S. 509

3) Art. 47 - 59 BayAG;
§§ 5, 30 Abs. 1 lit b UWG;
Vollzugsanweisung § 40

Von einer unmittelbaren Armenfürsorge des Staates hatte der bayerische Gesetzgeber abgesehen und die Unterstützung der Hilfsbedürftigen, die nach dem UWG vom Staat übernommen werden konnten, den Landarmenverbänden übertragen.¹⁾ Allerdings ersetzte der Staat vier Fünftel ihres Aufwandes.

cc) Der Landarmenrat vertrat den Landarmenverband als sein Organ selbständig in allen Angelegenheiten der Landarmenpflege. Sein Verhältnis zur kommunalen Vertretung, dem "Landrath", war vergleichbar mit dem Verhältnis des Armenrats zur Gemeindeverwaltung.²⁾ Zur Zuständigkeit des "Landraths" als Vertreter der Kreisgemeinde zählten allerdings folgende Bereiche:

- die Prüfung des Jahresvoranschlags des Landarmenverbandes und der Anstalten für Landarmenzwecke sowie der Antrag auf Feststellung der zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Kreisumlagen;
- die Prüfung der Jahresrechnungen des Verbandes und seiner Anstalten;
- die Errichtung und wesentliche Veränderung von Landarmenanstalten;
- die Beschlußfassung über die Aufnahme von Anleihen zur Bestreitung außerordentlicher Bedürfnisse des Landarmenverbandes;
- die Beschlußfassung über den Erwerb und die Veräußerung von unbeweglichen Sachen auf Rechnung des Landarmenverbandes;
- die Einsicht und Prüfung der Pläne über Baumaßnahmen des Landarmenverbandes.

1) §§ 33, 60 UWG;
Art. 61, 62 BayAG;

2) Art. 55 BayAG;
Woerber, S. 102;
Pöll, S. 525

Der Landarmenrat bestand aus einem Vorstand und sechs weiteren Mitgliedern. Der Vorstand wurde durch das Staatsministerium des Innern aus den höheren Beamten der inneren Verwaltung bestimmt. Die sechs weiteren Mitglieder wählte der "Landrath" für die Zeit seiner Amtsdauer aus seiner Mitte.¹⁾

f) Vorläufige Leistungsverpflichtungen der Orts- und Landarmenverbände und deren Erstattungsansprüche

aa) Innerhalb dieser Zuständigkeitsregelungen war eine ausdrückliche vorläufige Leistungsverpflichtung des Ortsarmenverbandes neu eingeführt, die unabhängig davon galt, ob der Hilfesuchende dort tatsächlich seinen Unterstützungswohnsitz hatte oder nicht. Damit sollte vermieden werden, daß Zuständigkeitsstreitigkeiten auf dem Rücken des Hilfesuchenden ausgetragen wurden.²⁾ Ein Ortsarmenverband mußte jeden, der in seinem Bezirk hilfsbedürftig wurde, vorläufig unterstützen; stellte sich später heraus, daß ein anderer Orts- oder Landarmenverband zuständig war, konnte der hilfegewährende Verband Ersatz seiner Kosten verlangen.³⁾ Daraus ergab sich auch die Folge, daß die Erstattungsansprüche der Armenverbände untereinander im UWG besonders berücksichtigt waren.⁴⁾ Sie mußten allerdings innerhalb von sechs Monaten beim zuständigen Armenverband oder bei der vorgesetzten Behörde nach Beginn der Unterstützung angemeldet werden.

1) Art. 50 BayAG

2) eine entsprechende Regelung ist auch heute noch in Kraft, vgl. Art. I § 43 SGB; §§ 44 BSHG; Art. 8 AGBSHG

3) § 28 UWG;
§§ 29 - 31 Vollzugsanweisung

4) §§ 28, 29 Abs. 3, 30, 32, 34 - 36 UWG;
§§ 15, 16 Vollzugsanweisung

bb) Wenn ein Ausländer in Bayern hilfsbedürftig wurde, so war er nach der neuen Gesetzgebung in Art und Maß der öffentlichen Armenunterstützung einem Deutschen gleichgestellt. Unterstützungspflichtig war der Ortsarmenverband, in dessen Bezirk er hilfsbedürftig geworden war. Kostenerstattung hierfür mußte wiederum der Landarmenverband leisten, der seinerseits vier Fünftel des Aufwands auf den Staat abwälzen konnte.¹⁾

cc) Besonders erwähnenswert ist auch § 29 UWG: Danach war einem erkrankten Diensthofen oder Arbeiter vom Ortsarmenverband des Dienst- und Arbeitsortes eine erforderliche Kur samt Verpflegung für die ersten 26 Wochen zu gewähren; die Kosten hierfür waren endgültig zu tragen. In diesem Falle trat der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes ganz an die Stelle des eigentlich zur Verpflegung verpflichteten Ortsarmenverbandes des Unterstützungswohnsitzes oder - falls der Erkrankte ein Landarmer war - des Landarmenverbandes. Falls der Erkrankte - wie meist - einer aufgrund der Reichsversicherungsordnung bestehenden Krankenkasse (Orts-, Landes-, Betriebs-, Innungskrankenkasse) angehörte, konnte der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes von dieser Kasse Ersatz seiner Kosten verlangen.

dd) Nach § 62 UWG konnte jeder Armenverband, der einen Hilfsbedürftigen nach Vorschrift des Unterstützungswohnsitzgesetzes unterstützt hatte, Ersatz derjenigen Leistungen fordern, zu deren Gewährung ein Dritter aus an-

1) § 60 UWG;
Art. 62 BayAG

deren als den durch das Unterstützungswohnsitzgesetz begründeten Titeln verpflichtet war. Wenn also nach § 29 UWG der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes die Kosten für die einem kranken Diensthofen oder Arbeiter gewährte Verpflegung endgültig zu tragen hatte, so schloß dies nur den Ersatzanspruch gegen einen anderen Armenverband aus, nicht aber den Anspruch gegen einen Dritten, insbesondere nicht gegen eine aufgrund der Reichsversicherungsordnung bestehende Krankenkasse.

ee) Unerheblich war nunmehr die Staatsangehörigkeit des Hilfsbedürftigen, soweit er nur überhaupt einem deutschen Bundesstaat angehörte. Während das Heimatrecht in einer bayerischen Gemeinde nach der früheren Gesetzgebung nur einem bayerischen Staatsangehörigen zustand, konnte den Unterstützungswohnsitz in einem bayerischen Armenverband jeder Deutsche erwerben. Falls ein hilfsbedürftiger Deutscher, der keinen Unterstützungswohnsitz besaß, aus dem Ausland übernommen wurde, so war zur Kostenerstattung und zur Übernahme des Hilfsbedürftigen derjenige Landarmenverband zuständig, in dessen Bezirk der Hilfsbedürftige seinen letzten Unterstützungswohnsitz hatte. Der Staat ersetzte ihm jedoch vier Fünftel seines Aufwands.¹⁾

g) Die Finanzierung der Armenpflege

aa) Der Ortsarmenverband bestritt die Kosten seiner Armenpflege in derselben Weise, wie dies bisher die politische Gemeinde als Trägerin der Ortsarmenpflege gehand-

1) § 33 UWG;
Art. 61 BayAG

habt hatte, nämlich auf Kosten der Gemeinde. Die Mittel waren mit den bisher bekannten identisch. Sie bestanden aus:

- Nutzungen des für Armenzwecke ausgeschiedenen Gemeindevermögens (Armenvermögen);
- Nutzungen von Wohltätigkeits-Stiftungen;
- Einnahmen, die der Armenpflege gesetzlich zugewiesen waren (z.B. Geldstrafen);
- Abgaben, die zugunsten der Armenpflege in der Gemeinde erhoben oder der Armenpflege zugewiesen wurden (z.B. Abgaben bei Tanzveranstaltungen);
- Regelmäßige oder außerordentliche Zuschüsse aus gemeindlichen oder anderen öffentlichen Mitteln;
- sonstige außerordentliche Einnahmen (z.B. Schenkungen, Vermächtnisse).

Die Einnahmen flossen wiederum in eine eigene Armenkasse, die von Mitgliedern des Armenrates oder von besonders dazu ernannten Beamten oder Angestellten verwaltet wurde.¹⁾

bb) Der Bedarf des Gesamtarmenverbandes war von den Verbandsgemeinden im Verhältnis zu deren Steueransatzsummen aufzubringen.²⁾

cc) Der Aufwand des Landarmenverbandes war eine Kreislast und wurde, soweit erforderlich, durch Erhebung von Kreisumlagen gedeckt. Die Landarmenverbände erhielten Staatszuschüsse nach Maßgabe des Budgets.³⁾

dd) Die Kosten für die Distriktsarmenpflege waren durch die Erhebung von Distriktsumlagen zu decken.⁴⁾

1) Art. 16 II, 35, 36, 37 BayAG

2) Art. 46 BayAG

3) Art. 63, 64 BayAG;
§ 51 Vollzugsanweisung

4) Art. 67 BayAG

h) Die Leistungen im Rahmen der Armenpflege und ihre Durchsetzbarkeit

Wer als hilfsbedürftig galt, war in Art. 2 BayAG in Übereinstimmung mit Art. 3 und 4 BayArmG von 1869 geregelt.

Hilfsbedürftig war danach,

"wer sich wegen Mangels eigener Mittel und Kräfte oder infolge eines besonderen Notstandes den Notbedarf nicht beschaffen und ihn auch weder von den Unterhalts- oder Unterstützungspflichtigen noch von der freiwilligen Armenpflege erlangen konnte."

aa) Der Notbedarf bestand aus den Mitteln, die zur Erhaltung des Lebens und der Gesundheit sowie zur Erziehung und Ausbildung unentbehrlich waren.¹⁾

Bezüglich der Hilfeleistung schloß sich die neue Regelung in Art. 3 ff. eng an die Bestimmungen des BayArmG von 1869 an. Die sogenannte "Umkost", die bisher nach Art. 19 Abs. 3 BayArmG von 1869 gestattet war, wurde in Art. 6 Abs. 1 BayAG jedoch verboten.

Die Verpflichtung des Hilfesuchenden, sich zur Arbeit verwenden zu lassen, wurde in die neue Armengesetzgebung in Art. 4 Abs. 1 übernommen. Im Falle der Arbeitsverweigerung standen dem Armenrat mehrere Möglichkeiten zur Wahl: Er konnte den Betreffenden anzeigen, so daß dieser mit Haft bestraft wurde;²⁾ er konnte für die Dauer des Ungehorsams jede Unterstützung versagen;³⁾ und er konnte - was neu eingefügt wurde - den armenpolizeilichen Arbeitszwang verhängen,⁴⁾ d.h. der Hilfesuchende konnte ohne richterliches Urteil in einer öffentlichen Arbeitsanstalt untergebracht werden. Die Unterbringung wurde

1) Art. 2 Abs. 2 BayAG

2) § 361 Ziff. 7 RStGB

3) Art. 7 I BayAG

4) Art. 76 ff. BayAG

von der Distriktsverwaltungsbehörde (in München war dies die Polizeidirektion) auf Antrag des Armenverbandes beschlossen und ausgeführt. Dieser Zwang konnte auch gegen den unterhaltspflichtigen Ehemann oder die Eltern verhängt werden, die ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkamen.

bb) Aufgrund der Bestimmungen des UWG wurden Rechte und Verbindlichkeiten nur zwischen den Armenverbänden begründet, nicht aber zwischen einem Armenverband und einer Person, die Unterstützung begehrte. Ein Rechtsanspruch auf Unterstützung wurde auch nach der neuen Gesetzgebung nicht eingeräumt. Somit stand dem Hilfesuchenden auch kein einklagbarer Anspruch zu, den er vor Gericht hätte durchsetzen können. Er konnte sich nur im Beschwerdeweg an die dem Armenverband vorgesetzte Aufsichtsbehörde wenden. Das war bei den Ortsarmenverbänden das Bezirksamt bzw. bei den unmittelbaren Städten und Landarmenverbänden die Kreisregierung, Kammer des Inneren. Oberste Aufsichtsbehörde war das Staatsministerium des Innern.¹⁾

cc) Als Armenstreitsachen galten nur Streitigkeiten zwischen Armenverbänden, die voneinander Kostenerstattung forderten. Dabei wurde zwischen "Landessachen" und "Nichtlandessachen" unterschieden. Eine Landessache lag vor, wenn bayerische Armenverbände untereinander stritten. In diesem Falle entschied in erster Instanz die dem beklagten Armenverband vorgesetzte Verwaltungsbehörde. Die zweite Instanz war der Verwaltungsgerichtshof.²⁾ Keine Landesstreitsache war gegeben, wenn einer der Beteiligten ein nicht-bayerischer Armenverband war.

1) Art. 70 BayAG

2) Art. 72 BayAG;
vgl. zur Entstehung des Verwaltungsgerichtshofs:
Krais, passim

War der bayerische Armenverband Beklagter, dann war die erste Instanz die ihm vorgesetzte Verwaltungsbehörde. Die zweite Instanz war mit dem Bundesamt für das Heimatwesen in Berlin eine Reichsbehörde.¹⁾

War der Kläger ein bayerischer Armenverband und der Beklagte ein nichtbayerischer Armenverband, so entschied in erster Instanz die dem nichtbayerischen Armenverband vorgesetzte Verwaltungsbehörde und in zweiter Instanz das Bundesamt für das Heimatwesen.²⁾ Die Zuständigkeit dieser Reichsbehörde war daher eine Neuerung in Bayern, die durch den Anschluß Bayerns an die Reichsgesetzgebung erforderlich geworden war.

1) Art. 72 Abs. 2 BayAG;
Woeber, S. 113, Anm. 4

2) Art. 72 II BayAG

6. Ausblick auf die Reichs- und Bundesgesetzgebung

Durch die Ereignisse des Ersten Weltkriegs und die sich daraus ergebenden politischen Verhältnisse in Deutschland wurde die Armenpflegegesetzgebung wesentlich beeinflusst. Infolge der Demobilisierung und der Kriegsgeschehnisse kam auf den Gesetzgeber ein zusätzlicher Regelungsbedarf zu, der zwar im Zusammenhang mit dem Bereich der Armenpflege stand, aber mit dem ursprünglichen Armenpflegegedanken nichts gemein hatte. Die Demobilisierung führte zu einem raschen Anstieg der Erwerbslosen, für deren Auskommen der Gesetzgeber im Interesse der innenpolitischen Stabilität sorgen mußte. Die Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen waren ebenfalls zu unterstützen. Der zu versorgende Personenkreis und der Anlaß für die benötigte staatliche Hilfe waren nunmehr vielschichtiger und erforderten somit eine Differenzierung des jeweiligen Regelungsbereichs.

Ansätze für eine differenzierte Betrachtungsweise zeigten sich bereits in der früheren Armengesetzgebung. Während das BayArmG von 1869 noch Regelungen bezüglich der Krankenhilfe enthielt, wurden diese bereits aus dem neuen BayAG von 1916 ausgegliedert und in die Reichsgesetze aufgenommen, vor allem in die RVO vom 19. Juli 1911.¹⁾ Die Fülle von Problemen konnte nun nicht mehr mit einem einheitlichen Gesetz bewältigt werden. Der Zeitpunkt war gekommen, an dem ein weiterer Schritt in Richtung auf eine Systematisierung der Sozialgesetzgebung zur Bewältigung der Probleme unumgänglich war.

1) RGBl. S. 509

a) Verfassungsrechtliche Situation

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919¹⁾ sprach dem Reich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das "Armenwesen und die Wandererfürsorge", die "Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge", das "Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis" und die "Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen" zu.²⁾

Darüber hinaus lag, soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden war, die Gesetzgebung über die "Wohlfahrtspflege" ebenfalls beim Reich.³⁾ Zu den Aufgaben dieser Wohlfahrtspflege zählte das Schrifttum etwa die Fürsorge für die Kleinrentner und ihnen gleichgestellte Personen.⁴⁾ Ferner enthielt die Weimarer Reichsverfassung im zweiten Hauptteil sozialpolitische Grundsätze, teils als Programmsätze, teils als Grundrechte.⁵⁾ Keine dieser Normen befaßte sich jedoch speziell mit der Fürsorge.

Die Bayerische Verfassung vom 14. Juli 1919⁶⁾ enthielt im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung keine sozialpolitischen Grundsätze. Sie verzichtete sowohl auf Grundrechte wie auf Programmsätze in diesem Bereich.

1) RGBl. III, S. 1383

2) Art. 7 Nr. 5, 7, 9, 11 WRV;
Rutz, S. 31 f.

3) Art. 9 Nr. 1 WRV; sog. "Bedarfsgesetzgebung";
Stolleis, S. 21 f.

4) Giese, S. 72 f.

5) Art. 119, 122, 151, 161, 162, 163 WRV

6) GVBl. S. 531

b) Die Reichsgesetzgebung im Bereich der Armenfürsorge

Das Armenwesen wurde während der Weimarer Republik im Jahre 1924 mit der Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924¹⁾ neu geregelt, die aufgrund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dezember 1922²⁾ und der hierauf beruhenden Dritten Steuernotverordnung vom 14. Februar 1924³⁾ ergangen war. Ab diesem Zeitpunkt wurde der Begriff "Armenwesen" durch den Begriff "öffentliche Fürsorge" ersetzt.

aa) Die Landesfürsorgeverbände und die Bezirksfürsorgeverbände⁴⁾ hatten als Träger der Fürsorge folgende Aufgaben zu erfüllen: Die soziale Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene,⁵⁾ die Fürsorge für Rentempfänger der Invaliden- und Angestelltenversicherung, soweit nicht die Versicherungsträger leistungspflichtig waren,⁶⁾ die Fürsorge für Kleinrentner, die Fürsorge für Schwerbeschädigte und Schwererwerbsbeschränkte sowie die Fürsorge für Minderjährige und Wöchnerinnen. Diese Bereiche zählten zur sog. gehobenen Fürsorge.⁷⁾ Daneben gab es noch die allgemeine Armenfürsorge, die keinem dieser Bereiche zuzuordnen war.⁸⁾

1) RGBl. I, S. 100;
Baath, S. 9 ff.;
Jehle, S. 1 ff.;
Muthesius, S. 14 ff.

2) RGBl. I, S. 1179

3) RGBl. I, S. 74; hier § 42

4) § 1 RFV;

5) im Gegensatz zur Versorgung nach dem Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920 (RGBl. S. 989), das sich im wesentlichen mit der Berufsausbildung und Heilfürsorge befaßte und der Erwerbslosenfürsorge, die die Gemeinden zur Fürsorge für Erwerbslose verpflichtete; vgl. i.e. Zöllner in Köhler /Zacher S. 122 ff.

6) Rutz, S. 33 f.

7) Rutz, S. 37

8) Diese Unterscheidung erinnert an die heutige Differenzierung zwischen Hilfe in besonderen Lebenslagen und Hilfe zum Lebensunterhalt.

Wer zum Landes- und Bezirksfürsorgeverband zu bestimmen war, war den Ländern vorbehalten. Ebenso verhielt es sich mit der inneren Organisation dieser Fürsorgeverbände.¹⁾ Fürsorgeverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts.²⁾

bb) Welcher Fürsorgeverband im einzelnen zur Hilfeleistung zuständig war, war nach "dem gewöhnlichen Aufenthalt" des Hilfesuchenden zu beurteilen. Nach Art. 7 S. 1 RFV war zur Fürsorge derjenige Bezirksfürsorgeverband endgültig verpflichtet, in dessen Bezirk der Hilfsbedürftige bei Eintritt der Hilfsbedürftigkeit den gewöhnlichen Aufenthalt hatte.³⁾

Daneben war bestimmt, daß jeder hilfsbedürftige Deutsche vorläufig von dem Bezirksfürsorgeverband unterstützt werden mußte, in dessen Bezirk er sich bei Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befand.⁴⁾

Falls ein "gewöhnlicher Aufenthalt" nicht zu ermitteln oder nicht vorhanden war, war derjenige Landesfürsorgeverband endgültig leistungspflichtig, dem der vorläufig verpflichtete Bezirksfürsorgeverband angehörte.⁵⁾ Der Begriff des "Unterstützungswohnsitzes" war damit aufgegeben. Entscheidend für die Zuständigkeit war allein, wo sich der Hilfesuchende tatsächlich aufhielt.

1) §§ 2, 3 RFV

2) § 4;

Baath, S. 36 ff.;

Fleischmann/Jaeger, S. 1 ff.;

Jehle, Komm. S. 2 ff.;

3) dieser Begriff ist auch heute noch im BSHG entscheidend, vgl. §§ 97, 98, 103 BSHG;

Rutz, S. 80;

Fleischmann/Jaeger, S. 88

4) Art. 7 S. 2 RFV

5) Art. 7 S. 2 HS. 2 RFV

cc) Der Umfang der Fürsorge war trotz des Vorbehalts in § 6 RFV, wonach Voraussetzung, Art und Maß der zu gewährenden Fürsorge im Rahmen der reichsrechtlichen Vorschriften durch das Land festzusetzen waren, auf Grund Art. 9 Ziffer 1 WRV ¹⁾ durch Erlaß der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924 ²⁾ reichseinheitlich geregelt worden.

In den Reichsgrundsätzen war der materiellrechtliche Teil des Fürsorgerechts enthalten. Aufgabe der Fürsorge war es danach, den Hilfsbedürftigen den notwendigen Lebensunterhalt zu gewähren. Die Eigenart der Notlage war dabei zu berücksichtigen (Individualisierungsgrundsatz). ³⁾ Die Hilfeleistung sollte den Hilfsbedürftigen zur Selbsthilfe befähigen; ⁴⁾ dabei war auch eine Arbeitsvermittlung Arbeitsfähiger oder in der Erwerbsfähigkeit Beschränkter vorgesehen. ⁵⁾ Die Hilfe sollte schnell, antragsunabhängig und - falls erforderlich - vorbeugend eingreifen. ⁶⁾ Die Entscheidung, welche Maßnahme im Einzelfall und in welcher Höhe angemessen war, stand im Ermessen der Behörde. ⁷⁾ Dieses Ermessen bezüglich der Art und Weise der Hilfeleistung war eines der entscheidenden Hemmnisse, um einen subjektiv öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Fürsorgeleistungen zuzuerkennen. Dies wurde mit der geschichtlichen Entwicklung begründet. ⁸⁾

1) Rutz, S. 61;
Giese, S. 72; danach ist § 6 RFV durch Art. 9 Ziffer 1 WRV veranlaßt

2) RGBI. I S. 765

3) § 1 S. 2 RGr

4) § 1 S. 3 RGr

5) § 7 RGr;
Jehle, Komm. S. 104 f.

6) §§ 2, 3 RGr

7) § 10 RGr;
Rutz, S. 302

8) Urteil des Preuß. Kompetenzkonflikt-Gerichtshofs vom 20. Juni 1931, in ND des Deut. Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1954, S. 133; vgl. auch Giese, S. 290 ff.

dd) Die Wirtschaftskrise der beginnenden Dreißiger Jahre brachte einschneidende Änderungen des Fürsorgerechts. Die Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931¹⁾ führte ein Einspruchsverfahren unter Beteiligung der Hilfsbedürftigen gegen die Ablehnung und die Festsetzung der Fürsorgeunterstützung ein.²⁾ Ferner wurde in § 18 a eine Verjährungsbestimmung für Erstattungsansprüche aufgenommen. Gleichzeitig wurde § 26 aufgehoben, der eine Verjährungsfrist von zwei Jahren für Ersatzansprüche beinhaltete. Abschnitt E ("Arbeitspflicht und Unterhaltspflicht")³⁾ wurde entscheidend geändert. Das Recht des Fürsorgeverbands nach § 21 Abs. 2 aF, Ansprüche des Hilfeempfängers gegenüber Dritten geltend zu machen, war Anlaß für zahlreiche Streitigkeiten gewesen.⁴⁾ Durch Einführung einer cessio legis in § 21 a für gewisse Ansprüche des Hilfsbedürftigen wurden diese Unklarheiten beseitigt.⁵⁾ Ein Forderungsübergang war demnach nur möglich, sofern eine schriftliche Anzeige des Fürsorgeverbands an den Dritten erging; die Zession bezog sich nur auf Ansprüche zur Deckung des Lebensbedarfs innerhalb des Zeitraums der Hilfestellung.

Die Ersatzpflicht des Hilfsbedürftigen wurde ebenfalls umgestaltet.⁶⁾ Grundsätzlich war der Hilfeempfänger für alle gewährten Fürsorgeleistungen ersatzpflichtig. Für bestimmte Fürsorgeleistungen war die Ersatzpflicht ausgeschlossen bzw. eingeschränkt. Nicht zu ersetzen waren Kosten der Wochenfürsorge, Kosten der Erwerbsbefähigung

1) RGBl. I, S. 279; 5. Teil, Kap. VIII, Art. 1-4

2) § 3 a Abs. 1 und 2 RFV;
Jehle, S. 4 f.

3) §§ 19 - 26 RFV

4) Rutz, S. 194 ff.

5) Jehle, Komm. S. 38 ff.;
Baath, S. 256 ff.

6) § 25 RFV

und der Berufsausbildung sowie die Kosten des gleichzeitig gewährten Lebensunterhalts, ferner Leistungen, die vor dem 18. Lebensjahr erbracht wurden, Kosten der Krankenhilfe bei übertragbaren Krankheiten, Kosten der Erziehung und des gleichzeitig gewährten Unterhalts, und die Kosten der Pflege Zivilblinder.

Im Zuge dieser Änderungen der RFV wurden auch die Reichsgrundsätze durch die Verordnung vom 1. August 1931¹⁾ umfassend geändert.

Bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurde das Fürsorgerecht noch mehrmals ergänzt bzw. geändert,²⁾ wobei sich diese Ergänzungen bzw. Änderungen auf den Bereich der Rechtspflege, der Leistungsgewährung, der Kostentragungspflicht bei der Unterbringung von Geisteskranken in Anstalten und der Entlastung von strukturschwachen Gebieten bezogen.

c) Die bayerische Gesetzgebung im Bereich der Armenfürsorge

In Bayern erging auf Grund von § 2 RFV, das als Rahmengesetz den Erlaß von Ausführungsbestimmungen durch die Länder erforderte, am 27. März 1924³⁾ eine vorläufige Ausführungsverordnung, die durch Gesetz vom 14. März 1930⁴⁾ abgelöst wurde. Damit wurde das materielle bayerische Fürsorgerecht endgültig außer Kraft gesetzt. Die Ausführungsbestimmungen beschäftigten sich rein mit der Organisation, Verwaltung und den Aufgaben der Fürsorgeverbände und führten für Bayern den "Landesfürsorgeverband", den "Bezirksfürsorgeverband" und den "Ortsfürsorgeverband" ein.

1) RGBl. I, S. 431

2) vgl. dazu eingehend Oestreicher BayVBl. 1972, S. 81, Fußnote 119

3) GVBl. S. 126

4) GVBl. S. 38;
Heindl, S. 51 ff.;
Fleischmann /Jaeger, S. 383 ff.

Landesfürsorgeverbände waren die Kreise, Bezirksfürsorgeverbände die Bezirke und "kreisunmittelbaren" Städte, Ortsfürsorgeverbände die nicht "kreisunmittelbaren" Gemeinden.¹⁾

An Aufgaben waren den Bezirksfürsorgeverbänden die allgemeine Fürsorge und die Fürsorge für hilfsbedürftige Minderjährige zugewiesen.²⁾ Die Fürsorge für Geisteskranke, Blinde, Taubstumme, körperlich behinderte Menschen und für Ausländer war den Landesfürsorgeverbänden übertragen.³⁾

d) Die Fürsorgegesetzgebung während der NS-Zeit

Die Fürsorgegesetzgebung während der NS-Zeit war von vier grundlegenden Veränderungen und Einschränkungen geprägt, die nicht so sehr der Weiterentwicklung des Rechts dienten als die Durchsetzung propagandistischer Absichten bezweckten.⁴⁾

Mit der 1. FVVO vom 7. Oktober 1939⁵⁾ wurde § 29 RFV geändert; Streitigkeiten zwischen Fürsorgeverbänden wurden aus der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit genommen und dem Verwaltungsweg zugewiesen.⁶⁾ Außerdem wurde in § 3 Abs. 3 das Bundesamt für das Heimatwesen aufgelöst. Die bei ihm anhängigen Streitsachen waren an den Reichsminister des Innern abzugeben. Bei der Aufstellung von Richtlinien und Richtsätzen sowie im Einspruchsverfahren entfiel die Beteiligung von Personen aus dem Kreis der Hilfsbedürftigen ebenso wie die Beteiligung von Vertretern

1) Art. 1 - 3 VO vom 27. März 1924

2) Art. 1 FürsorgeG vom 14. März 1930

3) Art. 6 FürsorgeG vom 14. März 1930

4) vgl. dazu i.e.:

Heß: Die Fürsorgegesetze und die öffentliche Wohlfahrtspflege im Dritten Reich;
Hausen/Rößler: Grundriß der Deutschen Wohlfahrtspflege;
Gerl, Leitfaden des geltenden Fürsorgerechts

5) RGBl. I, S. 2002

6) Der Bürger konnte ohnehin nicht klagen

solcher Vereine, die Hilfsbedürftige betreuten sowie von Beiräten. Die ohnehin schwache Position des Hilfesuchenden wurde durch diese Einschränkung noch verschlechtert.

Die 2. FVVO vom 6. Januar 1940¹⁾ befaßte sich lediglich mit Personalangelegenheiten des aufgelösten Bundesamtes für das Heimatwesen.

Demgegenüber wurden in der 3. FVVO vom 11. Mai 1943²⁾ einschneidendere Maßnahmen getroffen. Der Kostenersatz zwischen Fürsorgeverbänden wurde erheblich eingeschränkt und galt nur noch für die Fälle der Anstaltsunterbringung, der vorläufigen Hilfeleistung an Hilfeempfänger, die aus dem Ausland kamen oder an Personen, die abgeschoben worden waren.

Die 4. FVVO vom 9. November 1944³⁾ führte schließlich in § 6 zu einer Einstellung sämtlicher anhängiger "Fürsorgestreitsachen"⁴⁾ in der ersten Rechtsstufe bis zum Ablauf eines Rechnungsjahres nach Kriegsende.

e) Die Rechtslage nach 1945

Der Zusammenbruch und die Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen hatte zunächst zur Folge, daß der in § 6 Abs. 2 Satz 2 RFV festgelegte Anspruch von Sozial- und Kleinrentnern und den ihnen Gleichgestellten auf höhere Leistungen beseitigt und der Grundsatz der Einheitsfürsorge aufgrund besonderer Anordnungen der einzelnen Militärregierungen eingeführt wurde.⁵⁾ Ebenso durften die §§ 14-32 RGr, die sich ebenfalls auf diesen Personenkreis bezogen, nicht mehr angewendet werden. Erst das bayerische

1) RGBl. I, S. 41

2) RGBl. I, S. 301

3) RGBl. I, S. 323

4) vgl. oben S. 209

5) Muthesius, S. 26, 104;
Jehle, Komm. S. 8

Kb-Leistungsgesetz¹⁾ und das Bundesversorgungsgesetz²⁾ schränkten gegenüber den Kriegsbeschädigten und Hinterbliebenen den Grundsatz der Einheitsfürsorge wieder ein.

In der britischen Besatzungszone trat die Fürsorgerechtsvereinbarung vom 18. September 1947 am 1. Oktober 1947 in Kraft.³⁾ Ziel dieser FRV war eine wesentliche Vereinfachung der Rechtsbeziehungen der Fürsorgeverbände untereinander unter weitgehendem Verzicht auf Fürsorgekostenersatz. Notwendig war dies vor allem deswegen, weil durch die Kriegseinwirkungen und wegen der Vielzahl von Flüchtlingen, Vertriebenen und Evakuierten eine Fürsorgelastenverteilung, die ursprünglich auf eine seßhafte Bevölkerung ausgerichtet war, nicht mehr durchgeführt werden konnte. Nur mit Hilfe der Zuständigkeitsbestimmungen und Regelungen über die Kostenersatzpflicht nach dem RFV konnten diese Probleme nicht mehr bewältigt werden. Nachdem sämtliche Fürsorgeverbände der britischen Besatzungszone dieser Vereinbarung beigetreten waren, entschlossen sich auch die Fürsorgeverbände der amerikanischen Zone - und also auch Bayerns -, sich der FRV in der Fassung vom 29. Mai 1949⁴⁾ anzuschließen. In der französischen Zone wurde die FRV erst im Jahre 1950 wirksam.

f) Die Bundesgesetzgebung

Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 war den Ländern die Möglichkeit genommen, die RFV und die RGr abzuändern, da die öffentliche Fürsorge zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gehört und die RFV und die RGr Bundesrecht geworden waren.⁵⁾

1) Gesetz vom 26. März 1947, GVBl. S. 107

2) BVG vom 20. Dezember 1950, BGBI. I, S. 791

3) Jehle, S. 155;
Muthesius/Keese, S. 14 ff.

4) Jehle, S. 155 m.w.N.;
bezügl. der sowj. Besatzungszone Muthesius, S. 195 ff.

5) Art. 72, 74 Nr. 7 GG;
Art. 125, 72 GG

Von dieser konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit machte der Bund erstmals am 20. August 1953 mit Erlaß des Fürsorgeänderungsgesetzes und der Abänderung der RGR Gebrauch.¹⁾ Das FAG hielt an den Grundsätzen der Subsidiarität, Individualisierung und der Einheitsfürsorge fest.²⁾ Kernstück des FAG bildete die Zuerkennung eines Mehrbedarfs bei Vorliegen bestimmter Tatbestandsmerkmale.³⁾

Nachdem sich in den ersten Nachkriegsjahren die politischen Verhältnisse allmählich beruhigt hatten, gewann der Gedanke eines subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruchs auf Fürsorgeleistungen an Bedeutung. Mit seiner Entscheidung vom 8. März 1949⁴⁾ hat der Bayerische VGH diesen Grundsätzen Rechnung getragen und einen subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch auf Fürsorgeleistungen anerkannt. Der Bayerische VGH führte hierzu aus:

"Mit den Grundforderungen des modernen Rechts- und Sozialstaates ist es jedenfalls nicht zu vereinen, die Hilfsbedürftigen in die Rolle von Menschen zurückzudrängen, deren Anwartschaft auf Fürsorge sich nur indirekt als Reflexwirkung daraus ergäbe, daß die Fürsorgeverbände gegenüber dem Staat zur Bekämpfung der Armut verpflichtet sind."

Diesen Grundsätzen folgte auch das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 24. Juni 1954:⁵⁾

"Soweit das Gesetz dem Träger der Fürsorge zugunsten des Bedürftigen Pflichten auferlegt, hat der Bedürftige entsprechende Rechte."

1) BGBI. I, S. 967;
Gottschick/Keese, S. 9 ff.;
Jehle, S. 2 ff., 72 ff.

2) Art. V, XI Abs. 2 c; Art. IV, VII, XI Abs. 4;
Art. II, VII, XI Abs. 2,3

3) Art. VII, VIII

4) BayVGH n.F. 2,14

5) BVerwGE 1, 159

aa) Die Ablösung des alten Fürsorgerechts wurde im Entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes vom 20. April 1960 insbesondere damit begründet, daß das damals geltende Fürsorgerecht nicht mehr mit den vorherrschenden sozialen Anschauungen in Einklang stehe und nicht mehr der sozialen Wirklichkeit entspreche. Ein weit größerer Personenkreis als früher sei in Systeme der sozialen Sicherung einbezogen; diese Systeme hätten nach Art und Höhe der Leistungen eine wesentliche Ausdehnung erfahren. Unter dem alten Fürsorgerecht habe die Hilfe überwiegend darin bestanden, Hilfsbedürftige für den laufenden Lebensunterhalt zu unterstützen. In den letzten Jahren sei es demgegenüber infolge der Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse als auch auf Grund der Schaffung besonderer Leistungsgesetze möglich gewesen, sich mehr und mehr individuellen Notständen zuzuwenden. Darüberhinaus sei es wünschenswert, das gesamte Fürsorgerecht in materieller wie verfahrensrechtlicher Hinsicht in einem einzigen Gesetz zusammenzufassen.¹⁾

Mit Wirkung vom 1. Juni 1962 löste das Bundessozialhilfegesetz²⁾ das seit 1924 aufgebaute Fürsorgerecht ab. Der Begriff "öffentliche Fürsorge", der noch mit der Vorstellung der Armenfürsorge früherer Zeiten behaftet war, wurde durch "Sozialhilfe" ersetzt. Damit sollte auch deutlich werden, daß Sozialhilfeleistungen Hilfe der Allgemeinheit für den einzelnen beinhalten.

1) BT-Dr. 3/1799

2) BSHG vom 30. Juni 1961, BGBI. I, S. 815 in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Mai 1983

bb) Anders als das bisher bekannte Fürsorgerecht, das sich im wesentlichen auf die Gewährung von finanziellen Hilfen zur Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts beschränkte, wird im BSHG von vorneherein zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen¹⁾ differenziert. Die Hilfe zum Lebensunterhalt²⁾ soll den Grundbedarf des täglichen Lebens abdecken (Ernährung, Kleidung, Hygiene, Unterkunft). Demgegenüber erfaßt die Hilfe in besonderen Lebenslagen³⁾ qualifizierte Bedarfssituationen, wobei diese nicht abschließend aufgezählt sind. Hilfegewährung ist auch in "anderen besonderen Lebenslagen" möglich.⁴⁾

Beide Hilfearten unterscheiden sich im Hinblick auf die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer Leistungsgewährung, d.h. der Einsatz von Einkommen und Vermögen des Hilfesuchenden und der Unterhaltsverpflichteten ist unterschiedlich. Während die Hilfe zum Lebensunterhalt in der Regel nach schematisierten Geldbeträgen, sog. Regelsätzen erfolgt, kommt dem Individualisierungsgrundsatz bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen eine größere Bedeutung zu.

cc) Die maßgeblichen Grundsätze des Sozialhilferechts waren bereits im alten Fürsorgerecht enthalten. Dies gilt für die Aufgabe der Sozialhilfe, dem Hilfeempfänger die Führung eines menschenwürdigen Daseins zu ermöglichen,⁵⁾ das Ziel der Sozialhilfe, den Hilfeempfänger zu befähigen,

1) § 1 Abs. 1 BSHG

2) §§ 11-25

3) §§ 27-65

4) § 27 Abs. 2

5) § 1 Abs. 2 S. 1 BSHG

unabhängig von ihr zu leben¹⁾, die Grundsätze des Nachrangs²⁾ und der Individualisierung.³⁾ Neu eingeführt wurde hingegen ein einklagbarer Rechtsanspruch auf Sozialhilfe⁴⁾ in Weiterführung des Gedankens, der in der Rechtsprechung des Bayerischen VGH und des Bundesverwaltungsgerichts anklang.⁵⁾

dd) Hilfeberechtigt ist nach § 11 BSHG grundsätzlich jedermann, der sich seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht selbst beschaffen kann, unabhängig von Vorleistungen und ohne Rücksicht auf den Grund der Hilfsbedürftigkeit. Neben wirtschaftlicher Hilfe in Form von Geld- bzw. Sachleistungen nennt das Gesetz noch die persönliche Hilfe.⁶⁾

ee) Träger der Sozialhilfe sind die Landkreise und kreisfreien Städte⁷⁾ (örtliche Träger) vor allem im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen mit Ausnahme der Eingliederungshilfe für geistig, seelisch oder körperlich behinderte Menschen in einer Anstalt, der Blindenhilfe und der Tuberkulosehilfe sowie der Versorgung Behinderter mit Körperersatzstücken. In diesem Bereich sind die Bezirke⁸⁾ (überörtliche Träger) zuständig.

1) § 1 Abs. 2 S. 2 BSHG

2) § 2 Abs. 1 BSHG

3) § 3 Abs. 1 BSHG

4) § 4 Abs. 1 BSHG

5) vgl. oben S. 212

6) § 8 BSHG

7) §§ 96 Abs. 1, 97, 99, 100 BSHG

8) § 96 Abs. 2 BSHG, Art. 5 AGBSHG

g) Die Landesgesetzgebung

Auf Landesebene wurde am 26. Oktober 1962¹⁾ das Ausführungsgesetz zum BSHG erlassen, das sich im wesentlichen mit der Organisation, Verwaltung und Aufgabenverteilung innerhalb der zuständigen Träger befaßt.

aa) Der Vollzug der Sozialhilfe hat sich im Gegensatz zur früheren Gesetzgebung von der Gemeinde auf die Landkreise, kreisfreien Städte und Bezirke verlagert, deren Struktur nach 1945 wieder aufgebaut wurde, nachdem im Frühjahr 1933 auch die Selbstverwaltungskörperschaften in die Maßnahmen zur allgemeinen Gleichschaltung einbezogen wurden.²⁾ Am 20. April 1948 folgte die Wiederherstellung der Kreise (Regierungsbezirke) Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken und Mittelfranken mit ihren ehemaligen Regierungssitzen.³⁾ Mit Verordnung vom 9. November 1956⁴⁾ wurde die Gebietseinteilung des Freistaats Bayern in Regierungsbezirke, kreisfreie Städte und Landkreise festgelegt.

Seit dem 19. Jahrhundert hatte sich die Einteilung des Staatsgebietes nur unwesentlich verändert, während sich die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden und Landkreise sehr unterschiedlich entwickelte. Diese wirtschaftlichen und strukturellen Disparitäten sollten mit einer grundlegenden Gebietsreform ausgeglichen werden.⁵⁾ Mit Gesetz vom 27. Dezember 1971⁶⁾ wurde dementsprechend die Abgrenzung der Regierungsbezirke neu festgelegt; zugleich wurde mit Verordnung vom selben Tag die Gliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte neu geregelt.⁷⁾

1) GVBl. S. 272, in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1982

2) Bosl, III/3, S. 114

3) Gesetz zur Wiederherstellung der Kreise, GVBl. 1948, S. 79

4) GVBl. 1956, S. 193

5) Bosl, III/1, S. 116

6) GVBl. 1971, S. 493

7) GVBl. 1971, S. 495

Mit der Verordnung vom 10. April 1973 über die Namen der Landkreise¹⁾ wurde die Gebietsreform auch äußerlich abgeschlossen.

bb) Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise,²⁾ überörtliche Träger die Bezirke.³⁾ Für beide ist die Sozialhilfe eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises.

Bei den örtlichen Trägern ist ein Sozialhilfeausschuß als ständiger beschließender Ausschuß zu bilden, der die grundsätzlichen und allgemeinen Angelegenheiten der Sozialhilfe wahrnimmt.⁴⁾ Dieser Ausschuß setzt sich aus dem Oberbürgermeister oder dem Landrat oder den von diesen bestellten Vertretern als Vorsitzende und sechs bis zwölf Mitgliedern des Gemeinderats oder Kreistags als beschließende Mitglieder zusammen. Daneben gehören ihm noch Vertreter von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, von Kirchen, Vereinigungen von Sozialleistungsempfängern als beratende Mitglieder an.⁵⁾ Die Mitglieder des Ausschusses werden durch den Gemeinderat oder Kreistag⁶⁾ berufen. Ebenso ist beim Bezirk als überörtlichem Träger ein beschließender Ausschuß zu bilden, dem der Bezirkstagspräsident oder ein von ihm bestellter Vertreter vorsteht.⁷⁾ Die weitere Besetzung ist entsprechend den Bestimmungen zum örtlichen Träger geregelt. Die kreisangehörigen Gemeinden sind verpflichtet, auf Anforderung der Landkreise bei der Feststellung und Prüfung der für die Gewährung von Sozialhilfe erforderlichen Voraussetzungen mitzuwirken. Daneben können die Landkreise

1) GVBl. 1973, S. 218

2) Art. 1 AGBSHG

3) Art. 5 AGBSHG

4) Art. 2 Abs. 1 AGBSHG

5) Art. 2 Abs. 2 AGBSHG

6) Art. 3 Abs. 1 AGBSHG

7) Art. 6 Abs. 1, 2 AGBSHG

auf Antrag von kreisangehörigen Gemeinden durch Verordnung bestimmte, ihnen obliegende Aufgaben delegieren.¹⁾

cc) Von entscheidender Bedeutung im Rahmen des Vollzugs ist die Festsetzung der Regelsätze. Die gesetzlichen Regelungen lassen den zuständigen Stellen bezüglich der Regelung der Höhe der Leistungen einen weiten Ermessensspielraum, der entscheidend durch die wirtschaftliche Situation des Staates beeinflusst wird. Von der in § 22 Abs. 2 BSHG enthaltenen Ermächtigung hat der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit mit Erlaß der Regelsatzverordnung vom 20. Juli 1962²⁾ Gebrauch gemacht, wonach Sozialhilfe nach Regelsätzen zu gewähren ist, die die laufenden Leistungen für Ernährung, Kochfeuerung, Beschaffung von Wäsche und Kleidung, Körperpflege und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens umfassen. Die tatsächliche Höhe wird alljährlich zum 1. Juli³⁾ durch die Landkreise und kreisfreien Städte festgelegt. Dabei gibt es keinen einheitlichen Regelsatz in Bayern; die Sätze sind von Landkreis zu Landkreis verschieden. Die Gewährung von einmaliger Hilfe, z.B. Winterbekleidung, liegt voll im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.

Angesichts der gestiegenen Lebenshaltungskosten und der zunehmenden Zahl von Unterstützungsbedürftigen - derzeit rund zwei Millionen - mußte das Regelsatzsystem überarbeitet werden. Ab 1. Juli 1985 gilt in Bayern folgendes:

Der bisherige Mindestregelsatz von 346,-- DM wurde im Durchschnitt um $7 \frac{1}{2} \%$ auf 372,-- DM angehoben, wobei $2 \frac{1}{2} \%$ für Preissteigerung und 5% für eine Verbesserung des sogenannten Warenkorb veranschlagt wurden.

1) Art. 9 Abs. 1, 2 AGBSHG

2) BGBI. I, S. 515

3) § 22 Abs. 3 BSHG, Art. 16, 17 AGBSHG

Die Altersgrenze für einen Mehrbedarfzuschlag in Höhe von 20 % des Regelsatzes wurde von 65 Jahren auf 60 Jahre angehoben. Alleinerziehende erhalten ebenfalls einen 20 %-igen Zuschlag, wenn sie ein Kind unter sieben Jahren zu versorgen haben. Früher wurde dieser Zuschlag nur gewährt, wenn zwei Kinder unter 16 Jahren dem Haushalt angehörten. Die Grundbeträge, die für die Berechnung des Bedarfssatzes maßgeblich sind, wurden i.R. von § 79 Abs. 1 BSHG auf DM 736,-- und von § 81 BSHG auf DM 1.104,-- bzw. 2.208,-- einheitlich festgesetzt. Dies entspricht einer Verbesserung um 3 %. Für einen mittleren Landkreis mit 90.000 Einwohnern bedeuten diese Erhöhungen einen Mehraufwand von über 200.000,-- DM jährlich.

D Schlußbemerkung

I. Die Veränderungen des Ausschluß-/Einschlußprinzips
im Verlauf der Zeit

Die Anfänge sozial-politischen Denkens zu Beginn des 17. Jahrhunderts waren von der Tendenz geprägt, den zu versorgenden Personenkreis durch das "Ausschließungskriterium" der Gemeindegemeinschaft möglichst gering zu halten. Demjenigen, der arm war und keine Heimat besaß, blieb oftmals Hilfe versagt, weil er sich in das armenrechtliche Gefüge, das voll auf das Heimatwesen ausgerichtet war, nicht einordnen ließ. Eine weitere Unzulänglichkeit dieser Verbindung zwischen Armen- und Heimatwesen ergab sich daraus, daß kleinere leistungsschwache Gemeinden oft mit der Versorgung von heimatberechtigten Armen überlastet waren.

Der Abbau des Ausschlußprinzips und die damit verbundene Ausweitung des Einschlußprinzips vollzogen sich unter verschiedenen Blickwinkeln.

1. Der Gedanke, eine übergreifende Armenpflege zu schaffen, klang erstmals in der Verordnung vom 17. November 1816 an. Darin zeigte sich eine Reaktion auf die Schwierigkeiten der mit den Aufgaben der Fürsorge zum Teil überforderten Gemeinden; zugleich wurde von der engen Verknüpfung zwischen Armenpflege und Gemeindegemeinschaft Abstand genommen. Mit dem Ausbau überörtlicher Träger (Distrikte, Kreise, später Landkreise und Bezirke) wurde das System aufnahmefähiger. Ab diesem Zeitpunkt galt es nicht mehr so sehr, eine Abwehrhaltung gegenüber dem Hilfesuchenden durchzusetzen; vielmehr erlaubte diese Verlagerung auf die regionale Ebene eine differenziertere Erfassung des einzelnen Hilfsbedürftigen.

Dies zeigte sich vor allem auch in der Einrichtung verschiedener Anstalten für kranke und gebrechliche Menschen gerade im Bereich der Distrikts- und Kreisarmenpflege.

2. Die Schwierigkeiten nahmen gleichwohl zu Beginn des 19. Jahrhunderts zu. Die beginnende Industrialisierung führte dazu, daß die Selbsthaftigkeit der Bevölkerung zurückging. Aus Bayern wanderten viele in andere deutsche Gebiete ab, und sogenannte Nichtbayern strömten ins Königreich. Das bis dahin für ein Eingreifen der Armenpflege bestimmende Merkmal der "Gemeindezugehörigkeit" war damit durch diese Entwicklung überholt. Die Frage, wohin der Hilfesuchende im Falle seiner Bedürftigkeit zu verweisen war, konnte mit der bisherigen Abgrenzung nicht mehr gelöst werden. Ein Festhalten an der Tradition und den bislang praktizierten sozial-politischen Grundsätzen war wegen der veränderten Lebensumstände nicht mehr möglich. Erste Ansätze zur Überwindung des Grundsatzes der Gemeindezugehörigkeit und zur Ausweitung des "Einschlußprinzips" enthielten der "Gothaer Vertrag" vom 15. Juli 1851 und die "Eisenacher Übereinkunft" vom 11. Juli 1853. Die Zugehörigkeit Bayerns zu diesen internationalen Vertragsgemeinschaften garantierte zum einen die Übernahme und Ausweisung Heimatloser und zum anderen die Behandlung und Pflege erkrankter sowie die Bestattung verstorbener "Landfremder."¹⁾

Die Entwicklung wurde zudem erheblich begünstigt durch den Gedanken der Staatszugehörigkeit, der sich mit Entstehen des bayerischen Staates entwickelte. Mit der Zugehörigkeit Bayerns zum deutschen Bund und später zum

1) Zacher in: Mitteilungen der Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken, Nr. 12/1983, S. 482

deutschen Reich wurden weitere Grundlagen geschaffen, die zu einem Abbau des Ausschlußprinzips führten. Speziell in der Armenpflegegesetzgebung wurde dies allerdings erst augenfällig mit der Abschaffung des Heimatrechts und Bayerns Anschluß an die Reichsgesetzgebung.

3. Der permanente Abbau des Ausschlußprinzips zugunsten einer Ausweitung des Einschlusses läßt sich auch anhand des Wandels vom Anknüpfungspunkt "Heimatberechtigung" über den Grundsatz des Unterstützungswohnsitzes bis hin zum Tatbestandsmerkmal des "gewöhnlichen Aufenthalts" aufzeigen.

Das bayerische Armenpflegegesetz von 1869 ging noch - anknüpfend an die Vergangenheit -¹⁾ von einer Unterstützungspflicht der Gemeinden gegenüber den "in ihnen heimatberechtigten" Personen aus, wobei allerdings der Begriff der "Heimatberechtigung" im Laufe der Zeit modifiziert worden war. Erst mit Einführung des Unterstützungswohnsitzgesetzes in Bayern ab 1. Januar 1916 wurde das Heimatprinzip als Anknüpfungspunkt zugunsten des Begriffs des "Unterstützungswohnsitzes" aufgegeben, der unter wesentlich einfacheren Bedingungen erworben werden konnte (1-jähriger Aufenthalt, Verehelichung, Abstammung). Die Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924 führte schließlich den Begriff des "gewöhnlichen Aufenthalts"²⁾ ein, der auch heute noch als Anknüpfungspunkt für den örtlich zuständigen Leistungsträger entscheidend ist³⁾ und bei dem es gilt, ein hier und jetzt auftretendes Bedürfnis zu befriedigen.

1) Art. 8 der VO vom 17. November 1816 verwies hierbei noch auf "die Gesetze über die Heimat"

2) § 7 RFV

3) §§ 97, 98, 103 BSHG

II. Die Bedeutung des Einschlußprinzips in Bezug auf die Spezialisierung durch Institutionen der sozialen Sicherung und im Hinblick auf den Rechtsstaat

Einschluß durch Armenpflege /Fürsorge / Sozialhilfe kann nur bedeuten, daß dem geholfen wird, der sich nicht selbst helfen kann, und für den nicht durch andere Verantwortliche gesorgt wird.

1. Dieser Grundsatz der Subsidiarität war der Armenpflege-/ Fürsorge-/ Sozialhilfegesetzgebung von jeher immanent, es kam ihm jedoch im Laufe der Zeit inhaltlich zum Teil eine andere Bedeutung zu. Während die frühere Gesetzgebung nur eine Verweisung des Hilfesuchenden auf den Familienverband kannte, führte der beginnende Ausbau anderer Sozialleistungssysteme ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einer vorrangigen Leistungspflicht weiterer Träger. Heute beinhaltet "Subsidiarität" neben der Selbsthilfe im wesentlichen die Hilfe von anderen Sozialleistungsträgern, die vorrangig gegenüber der Sozialhilfe einzutreten haben.¹⁾

Zusammenhängend mit dem Grundsatz der Subsidiarität ist die Hilfe zur Selbsthilfe zu sehen, deren Ausgestaltung die Hilfe zur Arbeit darstellt;²⁾ denn nur dann, wenn der Hilfesuchende über einen Arbeitsplatz verfügt, der ihm ein Einkommen garantiert, ist er zur Selbsthilfe fähig.

Bereits nach dem Landgebot vom 19. November 1627 bestand die Möglichkeit, mittellose Personen zur Arbeit anzuhalten; in der folgenden Zeit wurde dieser Gedanke durch die Armenbeschäftigungsanstalten fortentwickelt. Im Rahmen

1) § 2 Abs. 1 BSHG

2) §§ 1 Abs. 2 S. 2, 18 ff. BSHG

des Grundsatzes zur Selbsthilfe ist auch nach den heutigen Bestimmungen darauf hinzuwirken, daß sich der Hilfeempfänger Arbeit sucht bzw. zur Arbeitsleistung angehalten wird.¹⁾ Von dieser Möglichkeit wird durch die zuständigen Sozialhilfe-Träger in letzter Zeit verstärkt Gebrauch gemacht. Allerdings ist heute für die "Hilfe zur Arbeit" das Instrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit viel wichtiger als die Sozialhilfe.

Neben der Beständigkeit des Gedankens der "Hilfe zur Arbeit" im Rahmen der Armenpflege /Fürsorge /Sozialhilfe ist damit zugleich ein Strukturwandel erkennbar, der diesen Bereich mehr der Vorsorge zuordnet. Die Möglichkeit einer Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG greift nur dann ein, wenn die Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes nicht einschlägig sind.

Die sachliche Ausweitung des Einschlußprinzips über die Behebung der gegenwärtigen Notsituation hinaus auf längerfristige Maßnahmen (Arbeitsbeschaffung, Vorsorge im Krankheitsfall) wurde im Laufe der Zeit durch speziellere, gehobene Systeme der sozialen Sicherung - Sozialversicherung, soziale Entschädigung, besondere Hilfs- und Förderungssysteme - überholt. Diesen Systemen gegenüber ist die Armenpflege /Fürsorge /Sozialhilfe subsidiär.

2. Im sozialen Rechtsstaat bedeutet Einschluß aber zugleich auch Rechtsanspruch auf Leistungen der Armenpflege /Fürsorge /Sozialhilfe. Dieses subjektiv-öffentliche Recht, das erstmals mit § 4 Abs. 1 S. 1 BSHG gesetzlich festgelegt wurde, hat sich im Vergleich zu dem Rechtsanspruch im Bereich der Sozialversicherung spät entwickelt.

1) § 18 Abs. 2 BSHG

Das Armenpflegegesetz von 1869 und vor allem die Rechtsprechung des Bayerischen VGH und des BVerwG dürften hierfür den Weg bereitet haben.

Bereits in Art. 6 BayArmG von 1869 wählte der Gesetzgeber die Formulierung "Anspruch", verband hiermit jedoch noch kein einklagbares Recht. Immerhin läßt diese Wortwahl den Beginn eines Umdenkungsprozesses ahnen, der von der herkömmlichen Stellung des Staates gegenüber den Untertanen, die für ihn Objekte staatlichen Handelns waren, abrückte. Dem "Anspruch" des Art. 6 BayArmG von 1869 stand in Art. 2o BayArmG von 1869 ein "Recht auf Gewährung der erforderlichen Krankenpflege" gegenüber, wenn von den beitragspflichtigen Personen Beiträge entrichtet wurden. Diese Krankenhilfe wurde ausdrücklich nicht zur öffentlichen Armenunterstützung erklärt.¹⁾ Damit wird erstmals der Unterschied zwischen Fürsorge und Sozialversicherung deutlich. Sozialversicherung gewährte einen Anspruch, Fürsorge hingegen nicht. Bis es allerdings zu einem Umdenkungsprozeß kam, der auch auf Leistungen einen Rechtsanspruch einräumte, für die der Hilfebedürftige keine Vorsorge getroffen hatte, bedurfte es erst einer längeren Entwicklung.

Ein subjektiver Rechtsanspruch des Hilfsbedürftigen auf Fürsorge wurde erstmals mit der Entscheidung des Bayerischen VGH vom 8. März 1949²⁾ anerkannt. Damit wurde deutlich, daß auch nach der Zentralisierung der Gesetzgebung die Länder - in diesem Falle die Landesgerichtsbarkeit - auf die weitere Rechtsentwicklung Einfluß nehmen können. Zwar erging die Entscheidung des Baye-

1) Art. 2o letzter Satz BayArmG von 1869

2) VGH n.F. 2, 14

rischen VGH vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949, also in einem Intervall der zentralisierenden Entwicklung, jedoch zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt bereits die Entstehung eines einheitlichen Staates ab. Das BVerwG bestätigte in seiner Entscheidung vom 24. Juni 1954¹⁾ die Einklagbarkeit von fürsorgerechtlichen Pflichtleistungen.

III. Die Bedeutung des Ausschlußprinzips heute

Während früher nicht heimatberechtigte Personen nur ausnahmsweise in die Armenpflege einbezogen wurden, ist heute der Ausschluß bestimmter Personengruppen von der staatlichen Fürsorge der Ausnahmefall, so z.B. bei den Asylanten, die in Lagern untergebracht sind und von dort aus versorgt werden. Ein Anspruch auf Sozialhilfe gem. § 12o BSGH, der auch Ausländern zusteht, wurde von der Rechtsprechung²⁾ unter Hinweis auf den Grundsatz der Subsidiarität und die Frage der Zumutbarkeit, §§ 2, 3 BSHG, abgelehnt. Die Lagerunterbringung stellt demzufolge eine Hilfeleistung durch andere dar, auf die sich der asylbeantragende Ausländer verweisen lassen muß. Die Kollision, die sich auf Grund des Europäischen Fürsorgeabkommens³⁾ vom 11. Dezember 1953 ergibt, wurde dabei freilich nicht berücksichtigt. Danach sind die Angehörigen bestimmter Vertragsstaaten (z.B. Türkei) im Falle ihrer Hilfsbedürftigkeit den Bürgern der Bundesrepublik Deutschland gleichgestellt. Folgerichtig müßten sich Angehörige der Vertragsstaaten nur dann auf eine Unterbringung in einem Lager

1) FEVS 1, 55

2) Verneinend: Bay.VGH, Beschluß vom 8.11.1983 in BayVBl. 1984, S. 83 ff.; BayVGH, Beschluß vom 27.10.1983 Az.: 12 B 83 A. 2286; OVG Berlin, Beschluß vom 18.1.1984 in ZfSH 1984, S. 177 ff.;
bejahend: VGH Baden-Württemberg, Beschluß vom 16.6. 1983 in DVBl. 1983, S. 1198

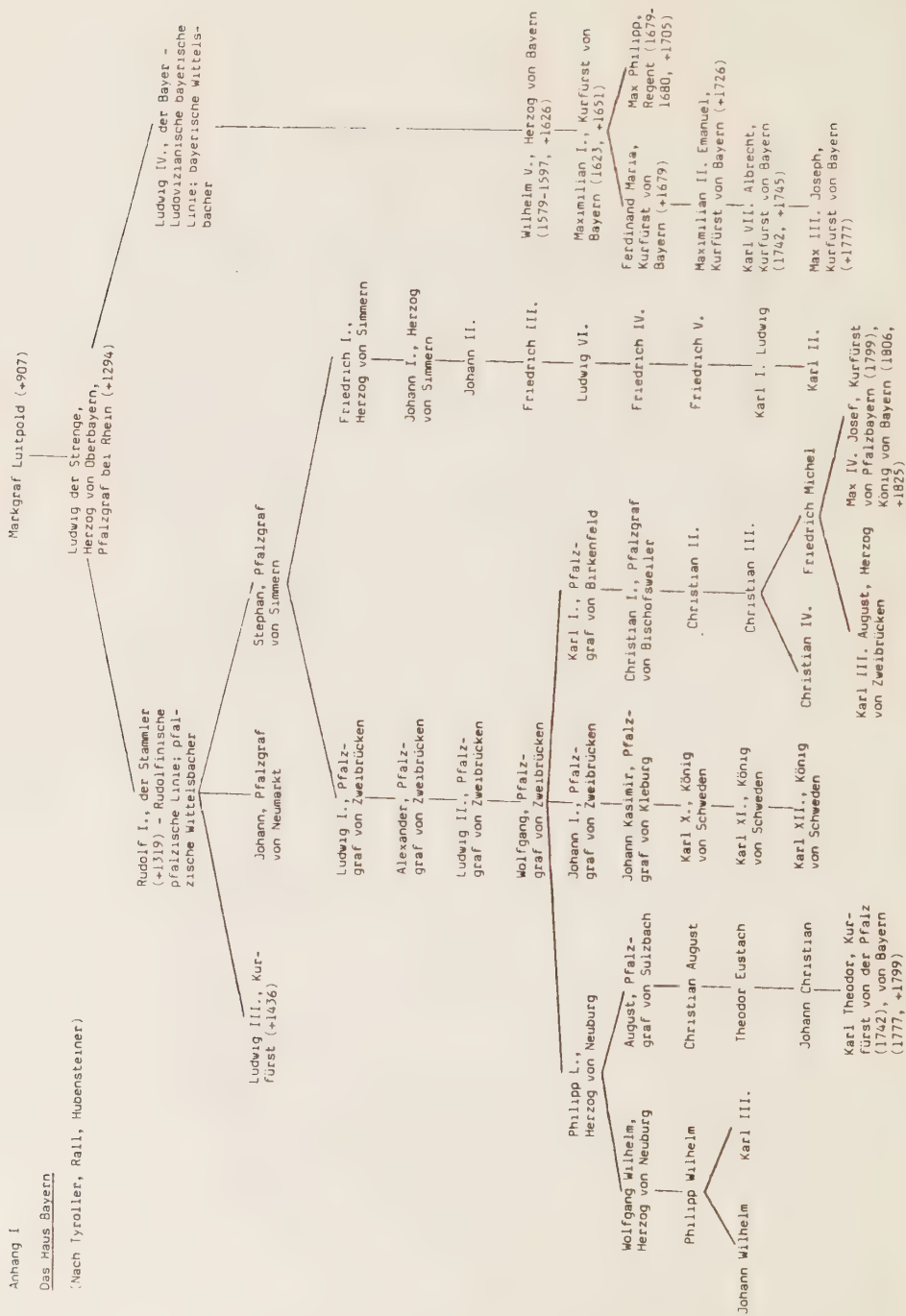
3) BGBl. II 1956 S. 563

verweisen lassen, wenn dort auch Bürger der Bundesrepublik Deutschland im Notfall untergebracht werden könnten. Die Rechtsprechung versucht diese Konsequenz mit einer Auslegung des Wortlauts des Vertragstextes zu umgehen; im Französischen heißt es an der entsprechenden Stelle "séjour régulier" und im Englischen "lawfully present."¹⁾ Damit sollen nur diejenigen Ausländer in den Genuß der Sozialhilfeleistungen gelangen, die sich nach dem Willen ihrer Heimatstaaten zulässigerweise in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Asylanten sollen damit ausgeschlossen werden, weil sie aus der Sicht ihres Heimatlandes unberechtigt nach Deutschland eingereist sind. Die Frage der Rechtmäßigkeit ihres Aufenthalts könnte freilich auch umgekehrt vom Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland aus gestellt werden, die dem Asylantragsteller für die Dauer des Asylverfahrens den Aufenthalt gestattet. Diese Frage bleibt durch die höchststrichterliche Rechtsprechung zu klären.

Die Geschichte der Armenpflege /Fürsorge /Sozialhilfe stellt sich somit als lange währendes Bemühen um eine Integration des Hilfsbedürftigen und Hilfesuchenden dar, das auch heute noch nicht abgeschlossen ist.

1) Art. 1 d.G.z. Europ. F.A. vom 15. Mai 1956

(Nach Tyroller, Rall, Hubensteiner)



LEBENS LAUF

Am 8.1.1950 wurde ich als drittes von vier Kindern der Eheleute Ernst und Irmengard Hampel, geborene Lieblein in Augsburg geboren. Nach dem Besuch der Volksschule wechselte ich an das Neusprachliche Gymnasium der Englischen Fräulein in Augsburg über. Die Reifeprüfung legte ich am 20.6.1970 am Neusprachlichen Gymnasium Altötting ab. Ab dem Wintersemester 1970/71 studierte ich Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Am 23.7.1975 bestand ich an der Universität München die Erste und nach dem Vorbereitungsdienst für den Höheren Justiz- und Verwaltungsdienst am 19.4.1978 vor dem Bayerischen Justizprüfungsamt die Zweite Juristische Staatsprüfung. Seit dem 1.6.1978 bin ich im bayerischen Staatsdienst tätig.

Am 1.1.1982 wurde ich zur Richterin auf Lebenszeit am Bayerischen Verwaltungsgericht München ernannt.

Seit 1.6.1979 bin ich mit Dr. Albert Hauser verheiratet.

hergestellt von :

PROFI - DRUCK
Adalbertstr. 10 RG
8000 München 40

Tel.: 390727

